

Zur Problematik von Mitbestimmung und öffentlicher Kontrolle
im Rundfunk.

Materialien für eine kommunikationspolitische Klärung.

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereiches Philosophie und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

Vorgelegt von
Hendrik Schmidt
aus Le Chesnay

1976



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Zur Problematik von Mitbestimmung und öffentlicher Kontrolle
im Rundfunk.

Materialien für eine kommunikationspolitische Klärung.

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
des Fachbereiches Philosophie und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin



Vorgelegt von
Hendrik Schmidt
aus Le Chesnay

Berichterstatter: Professor Dr. Harry Pross

Professor Dr. Fritz Eberhard

Tag der mündlichen Prüfung: 20. 10. 76

Tag der Promotion:



Inhaltsverzeichnis

A. Fragestellung und Gegenstand der Untersuchung	1
I. Massenmedien und Demokratie: Aspekte einer gewandel-	
ten Funktion des Öffentlichkeitsprinzips	1
II. Offene Fragen der Rundfunkorganisation	12
III. Prämissen und Anlage der Untersuchung	17
B. Rundfunkpolitik und Rundfunkentwicklung nach 1945	
in Grundzügen	21
I. Einleitung	21
II. Exkurs: Tradition oder Neubeginn	24
III. Planung und Gründung von Rundfunkanstalten in den	
einzelnen Besatzungszonen unter Kontrolle der west-	
lichen Alliierten	33
1. Amerikanische Zone	33
2. Britische Zone	52
3. Französische Zone	60
IV. Tendenzen der Rundfunkgesetzgebung unter deutscher	
Verantwortung	63
1. Konsequenzen der Auflösung des NWDR	63
a. Die Gründung des SFB	64
b. Gründung von WDR und NDR	67
2. Umwandlung des Saarländischen Rundfunks in eine	
öffentlich-rechtliche Anstalt	75
3. Aktivitäten des Bundes bis zur Gründung des ZDF	81
4. Die Gründung des ZDF	88
5. Wesentliche Strukturveränderungen bei bestehenden	
Rundfunkanstalten	93
a. Südwestfunk	94
b. Süddeutscher Rundfunk	97

III

c. Sender Freies Berlin	98
d. Bayerischer Rundfunk	102
e. Saarländischer Rundfunk	106
V. Rechte der Rundfunk-Mitarbeiter und die Forderung nach innerer Rundfunkfreiheit	111
1. Beteiligungsrechte der Rundfunkmitarbeiter unter dem Besetzungsgesetz sowie nach Erlass von Perso- nalvertretungsgesetzen	112
2. Zur Rolle der Statuten-Bewegung	122
VI. Zusammenfassung	129
C. Legitimationsgrundlagen einer öffentlichen Kontrolle im Rundfunk	132
I. Einleitung	132
II. "Staat" und öffentlich-rechtliche Struktur	135
1. Überlegungen zur gesellschafts- und rechtspoli- tischen Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung	135
2. Zur Unterscheidung von öffentlicher Kontrolle und Staatsaufsicht	144
III. Gremienstruktur und öffentliche Kontrolle	150
1. Kompetenzverteilung in den einzelnen Rund- funkgesetzen	150
a. Aufsichtsfunktionen	150
a.a. Kompetenzen der Gremien in bezug auf die Programmgestaltung	150
b.b. Kompetenzen der Gremien in bezug auf die Personalpolitik	152
c.c. Kompetenzen der Gremien in Wirtschafts- und Finanzfragen	157

IV

b. Kommunikative Zugangsrechte	159
c. Sonderstellung des Intendanten	160
2. Spezifizierung der Kompetenzverteilung und des Begriffs "öffentliche Kontrolle"	162
a. Kommunikationspolitisches Aufsichtsorgan: Der Rundfunkrat. Innerbetriebliches Aufsichtsorgan: Der Verwaltungsrat	163
b. Bestimmungen öffentlicher Kontrolle im Programmbereich der Rundfunkanstalten	164
IV. Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien	169
1. Zur Problematik der "parlamentarischen" Rundfunkräte	170
a. Gutachten zur Zusammensetzung der Kollegial- organe des NDR	176
2. Das Prinzip der "pluralistischen" Gremien-Be- setzung	181
3. Der Begriff der "gesellschaftlich relevanten Kräfte" Versuch einer Klärung	189
a. Die öffentliche Bedeutung einer Gruppe	190
b. Das Kriterium der "kommunikativen Relevanz"	194
c. Spezifizierung des Relevanz-Begriffs	198
a.a. Der öffentliche Charakter von Organi- sationen im Bereich der politischen Willensbildung	200
b.b. Schlußfolgerungen in bezug auf den Relevanz- Begriff	210
4. Konsequenzen für die Besetzung der Rundfunk/ Fernsehräte	211
V. Zusammenfassung	214

D. Legitimationsgrundlagen einer Mitbestimmung	
im Rundfunk	218
I. Einleitung	218
II. Mitbestimmung als Moment realer Demokratie	221
1. Allgemeine Aspekte der Mitbestimmung	221
2. Aspekte der Mitbestimmung im Medienbereich	229
III. Zur Frage der Systemwidrigkeit erweiterter Mitbestimmung im Rundfunk	238
1. Redaktionsstatute gegen Rundfunkfreiheit?	239
2. Belegschaftsvertretung in den Aufsichtsgremien. Aufhebung der gesellschaftlichen Kontrolle?	244
IV. Gegenwärtig bestehende neue Beteiligungsrechte in den Rundfunkanstalten	257
1. Innerbetriebliche Regelungen	258
a. Bayerischer Rundfunk	258
b. Norddeutscher Rundfunk	259
c. Sender Freies Berlin	261
d. Südwestfunk	262
e. Westdeutscher Rundfunk	264
f. Zweites Deutsches Fernsehen	265
g. Deutschlandfunk	267
2. Regelungen durch Personalvertretungsgesetz oder Rundfunkgesetz	268
a. Hessischer Rundfunk	268
b. Radio Bremen	268
c. Saarländischer Rundfunk	269
d. Sender Freies Berlin	270
3. Zusammenfassende Bewertung	271

V. Prolegomena zur Konkretisierung möglicher Mitbestimmungsebenen und -Formen	277
1. Ausgangsfragen	277
2. Problemstellung und Grundsätze	278
a. Statute und Redakteursvertretungen als arbeitsspezifische Partizipationsformen im Rahmen von Berufsgruppenvertretungen	284
b. Mitbestimmung und Mitwirkung in den Aufsichtsgremien	292
c. Das Problem der Intendantenverfassung und Beteiligung in Personalangelegenheiten	295
3. Ausblick	298
VI. Zusammenfassung	300
E. Schlußbemerkungen	305
Anmerkungen	309
Literatur- und Quellenverzeichnis	385

A. FRAGESTELLUNG UND GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG

I. Massenmedien und Demokratie: Aspekte einer gewandelten Funktion des Öffentlichkeitsprinzips

"Bürgerliche Öffentlichkeit" in ihrer klassischen Form definiert Jürgen Habermas "... als die Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute ...; diese beanspruchen die obrigkeitlich reglementierte Öffentlichkeit alsbald gegen die öffentliche Gewalt selbst, um sich mit dieser über die allgemeinen Regeln des Verkehrs in der grundsätzlich privatisierten, aber öffentlich relevanten Sphäre des Warenverkehrs und der gesellschaftlichen Arbeit auseinanderzusetzen. Eigentümlich und geschichtlich ohne Vorbild ist das Medium dieser politischen Auseinandersetzung: das öffentliche Raisonement." (1)

Öffentliches Raisonement war in diesem Sinne polemisch gegen die arcana des monarchisch-absolutistischen Obrigkeitsstaates gerichtet, setzte Aufklärung und Vernunft gegen Herrschaft; Herrschaft überhaupt sollte durch rationalen Konsens abgelöst und bürokratische Dezision auf ein Minimum reduziert werden, indem nur das Geltung beanspruchen konnte, "was vor dem Forum der Öffentlichkeit als dem politischen Ausdruck von staatsbürgerlicher Gleichheit bestanden hatte." (2) Ihre kritischen Funktionen sah eine solchermaßen verstandene Öffentlichkeit in einer spezifisch historisch-gesellschaftlichen Phase gebunden an die politisch-emanzipatorischen Bedürfnisse des Bürgertums als aufsteigender Klasse, die die durch den Absolutismus gesetzten Schranken in der wirtschaftlichen Entfaltung, verbunden mit einer nur formal verstandenen Rechtsgleichheit, begrenzt durch die Allzuständigkeit der Gesetze des Königs, nur überwinden konnte, indem es die politische Macht selber errang. (3)

Eng verbunden mit diesem frühen liberalen Verständnis von Öffentlichkeit ist das Prinzip der **Egalität** - was beispielsweise in der Berufung auf das Naturrecht, das gegen die hierarchisch-patriarchalische Kirchenlehre des Mittelalters allgemeine, angeborene Menschenrechte setzte - seinen schärfsten und allgemeinsten Ausdruck während der politischen "Offensive" des Bürgertums fand. Zu diesem Forum der Öffentlichkeit mußte insofern jedermann Zugang haben, denn wenn Gleichheit unterstellt wurde, konnte der "öffentliche Gebrauch der Vernunft" (Kant) keinem verwehrt werden: "Die bürgerliche Öffentlichkeit steht und fällt" folglich "mit dem Prinzip des allgemeinen Zugangs. Eine Öffentlichkeit, von der angebbare Gruppen eo ipso ausgeschlossen wären, ist nicht etwa nur unvollständig, sie ist vielmehr gar keine Öffentlichkeit. Jenes Publikum, das als Subjekt des bürgerlichen Rechtsstaates gelten darf, versteht denn auch seine Sphäre als eine Öffentliche in diesem Sinne; es antizipiert in seinen Erwägungen die Zugehörigkeit prinzipiell aller Menschen. Schlechthin Mensch, nämlich moralische Person, ist auch der einzelne Privatmann." (4)

In der Vorstellung ist dieses Kommunikationsmodell den Prinzipien des Marktes angenähert, auf dem sich gleiche und freie Wirtschaftssubjekte begegnen und alle Waren nach ihrem Wert tauschen: jenes Publikum von Privatleuten regelt seine Angelegenheiten auf der Basis eines homogenen Interesses und ohne tiefere soziale Gegensätze. Bürgerliche Gesellschaft konstituierte sich also als Sphäre privater Autonomie, wobei die Öffentliche Gewalt sich den Bedürfnissen der privaten Sphäre zu beugen hatte. (5) Staat und Gesellschaft stehen insofern in einem dualen Verhältnis zueinander: als "Nachtwächterstaat" hat er nur allgemeine Regeln über den Verkehr der Privatleute unter-

einander aufzustellen ... und deren Freiheit und Eigentum zu schützen, soll aber dem Inhalt der jeweiligen Vereinbarungen der Privatleute gegenüber neutral bleiben." (6)

Die Institutionen der Öffentlichkeit schienen in ihren kritischen und diskutierenden Funktionen am ehesten gesichert, wenn sie sich in privater Hand befanden. Freilich: Von Anfang an beruhte dieses Verständnis von Öffentlichkeit auf widersprüchlichen Grundlagen, denn der als allgemein unterstellte Zugang blieb gebunden an Status und Besitz. Solange jedoch nichtbürgerliche Schichten noch keinen Anspruch auf Teilhabe an öffentlicher Auseinandersetzung anmeldeten, konnte ein in seiner Interessenorientierung gleichartiges bürgerliches Publikum seine eigene Emanzipation für die allgemeine schlechthin halten. Sichtbar wurde der Widerspruch erst, als sich durch die industrielle Entwicklung die soziale Basis des Öffentlichkeitsmodells veränderte.

Hervorzuheben bleibt jedoch an dieser Stelle, daß es sich bei der Charakterisierung des Öffentlichkeitsprinzips, wie es sich im Zuge der bürgerlichen Emanzipationsbewegung herausgebildet hat, um eine idealtypische Struktur handelt. Einmal vollzog sich dieser Prozeß in den einzelnen Ländern in unterschiedlichen Phasen und gelangte kaum überall zur vollen Entfaltung. Speziell in Deutschland vermochte das Bürgertum - im Gegensatz zu den "westlichen Demokratien" - kaum jene politische Macht zu erringen, die die liberalen Prinzipien zur extensiven Ausprägung führten. So ist die deutsche politische Situation insbesondere nach 1848 durch den "Burgfrieden" zwischen feudaler Aristokratie und Bürgertum gekennzeichnet, der letztlich erst nach dem ersten Weltkrieg sein Ende fand. (7)

Die Gründe für die spezifische Variante der deutschen Entwicklung sind vielfältig: die Ferne Deutschlands von den zentralen Handelswegen und -zentren am Atlantik - durch die Entdeckung Amerikas und des Seeweges nach Indien entstanden -, der dreißigjährige Krieg mit seinen Verwüstungen, die Zersplitterung in Kleinstaaten, haben verhindert, daß sich der Kapitalismus ähnlich früh wie in England oder Frankreich entfalten konnte. Erreichten beispielsweise gerade diese Länder schon sehr früh unter der absoluten Monarchie die nationale Einheit - gewissermaßen als eines der ersten Resultate der Auseinandersetzung zwischen Bürgertum und Feudalismus -, hatte der Versuch einer deutschen bürgerlichen Revolution zweierlei zu leisten: die volle Verwirklichung der demokratischen Idee und die nationale Einigung.⁽⁸⁾ Zudem mußte sich der verspätet begonnene "Anlauf" des deutschen Bürgertums bereits mit den Anfängen einer durch die industrielle "Revolution" beginnenden sozialen Umwälzung auseinandersetzen. Mit den weitergehenden Forderungen einer sich organisierenden Arbeiterbewegung konfrontiert, zog das deutsche Bürgertum das Arrangement mit dem Feudaladel der Verwirklichung seines Anspruchs auf die volle politische Macht vor. Die obrigkeitsstaatlichen Elemente blieben in Deutschland insofern länger vorherrschend.

Festzustellen bleibt hier, daß Öffentlichkeit in diesem ursprünglichen Sinne unter gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen kaum noch funktionieren kann - ja durch die realen ökonomischen, sozialen und politischen Entwicklungen teilweise korrigiert werden mußte. Die Hoffnung, daß allein der Markt die Kommunikationsbeziehungen am ehesten regelt, erwies sich in dem Moment als problematisch, als deutlich wurde, daß er dazu neigt, sich selbst aufzuheben. Als unrealistisch mußte eine Konzeption betrachtet werden, die von der Gleichheit der Interessen ausging, als sich die präsumierte Sozialbasis durch den industriellen Fortschritt wandelte und strukturelle Differenzen manifest wurden. Als uneingelöst war schließlich der

Anspruch zu werten, daß jedermann realiter die gleiche Chance des Zugangs zum Raum der Öffentlichkeit habe und der Wettstreit der Ideen sich ungehindert entfalten könne.

Anspruch und Realität gelangen folglich nicht zur Deckung, und die Frage bleibt, wie unter veränderten gesellschaftlichen Bedingungen die demokratische Idee verwirklicht werden kann? Was bedeuten unter diesen Voraussetzungen Aufklärung und Kritik durch Publizistik, und wie sind kommunikative Zugänglichkeit und Chancengleichheit zu wahren?

Auf verfassungsrechtlicher Ebene wurde in den parlamentarischen Demokratien teilweise eine Konsequenz gezogen, die sich als die sozialstaatliche Transformation des liberalen Rechtsstaates charakterisieren läßt. Dahinter verbirgt sich der Anspruch, den uneingelösten liberalen Prinzipien sozialgestaltend zur materiellen Verwirklichung zu verhelfen. Die bislang negatorisch verstandenen Freiheitsrechte, die gemäß dem dualen Verhältnis Staat - Gesellschaft in ihrer Orientierung gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt gerichtet waren, weichen einem Grundrechtsverständnis, das die traditionellen liberalen Rechte in positive Teilnahme- und Teilhaberechte uminterpretiert, bzw. "durch soziale, vom Staat garantierte Verbürgungen ergänzt." (9) Die sozialstaatliche Transformation vollzieht sich indes nicht im Gegensatz zur liberal-staatlichen Verfassung, die wohl auch als "positive Verbürgung" zu werten war. Vielmehr soll sozialstaatliches Wirken die durch eine veränderte gesellschaftliche Konstellation nicht per se realisierbare positive Einlösung der Freiheitsrechte garantieren. (10) Ziel ist "eine materielle Verwirklichung der demokratischen Idee politischer Selbstbestimmung." (11)

Charakteristikum der neueren Verfassungen, die sich am Modell der westlich-parlamentarischen Demokratie

orientieren, ist nun gerade jenes Spannungsverhältnis zwischen individuell-negatorisch verstandenen Freiheitsrechten und objektiven Teilhabegarantien. Kontroll- und Verfassungsinterpretationen lassen sich dabei zumeist auf einen prinzipiellen Aspekt reduzieren: wie weit das demokratische Prinzip jeweils über den formalrechtlichen Rahmen der staatlichen Organisation hinaus auch zu einem Gestaltungsprinzip der "gesellschaftlichen" Organisationen wird. (Vgl. dazu ausführlicher Teil D.I. dieser Arbeit.) Unumstritten ist im Verfassungssystem der Bundesrepublik, daß Pressefreiheit auch eine objektiv-rechtliche Seite hat, obgleich innerhalb dieses Rahmens durchaus verschiedene Positionen zu konstatieren sind, die neben dem institutionellen Element vor allem die Geltung der individualrechtlichen Norm berühren. (12)

Am weitesten hat Helmut Ridder die Konsequenzen eines derart gewandelten Grundrechtsverständnisses formuliert, indem er von "institutioneller öffentlicher Meinungsfreiheit" spricht (13), allerdings mit der problematischen Folge, daß hier zugleich zwischen öffentlicher politischer Meinungsbildung und eher unterhaltender und belehrender unterschieden wird.

Die Wandlung des Grundrechtsverständnisses kommt beispielsweise in mehreren Aussagen des Bundesverfassungsgerichtes zur Informations- und Meinungsfreiheit deutlich zum Ausdruck.

"Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt ... Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist." (14) So das Bundesverfassungsgericht in seinem Lüth-Urteil.

"Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse" - so heißt es im sogen. Spiegel-Urteil - "ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbesondere ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich. Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen, und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Informationen, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung." (15)

Und weiter :

"Der Staat ist - unabhängig von subjektiven Berechtigungen einzelner - verpflichtet, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. Freie Gründung von Presseorganen, freier Zugang zu den Presseberufen, Auskunftspflichten der öffentlichen Behörden sind prinzipielle Folgerungen daraus; doch ließe sich etwa auch an eine Pflicht des Staates denken, Gefahren abzuwehren, die einem freien Pressewesen aus der Bildung von Meinungsmonopolen erwachsen könnten." (16)

Die enge Verbindung der Kommunikationsfreiheit mit dem Grundsatz des demokratischen und sozialen Rechtsstaates zeigt sich schließlich am genauesten in einem Urteil zur Informationsfreiheit :

"Für die in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Informationsfreiheit sind danach zwei Komponenten wesensbestimmend. Einmal ist es der Bezug zum demokratischen Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG: Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut

informierte öffentliche Meinung bestehen. Daneben weist die Informationsfreiheit eine individualrechtliche, aus Art. 1, Art. 2 Abs. 1 GG hergeleitete Komponente auf. ... Das Grundrecht der Informationsfreiheit ist wie das Grundrecht der freien Meinungsäußerung eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen Demokratie ... Erst mit seiner Hilfe wird der Bürger in den Stand gesetzt, sich selbst die notwendigen Voraussetzungen zur Ausübung seiner persönlichen und politischen Aufgaben zu verschaffen, um im demokratischen Sinne verantwortlich handeln zu können." (17)

Ohne Zweifel gehen diese Passagen über eine nur individualrechtliche, negatorische Interpretation der Pressefreiheit hinaus. Meinungs- und Pressefreiheit erhalten vielmehr objektiv-rechtliche und verfassungsstrukturelle Bedeutung. (18) Das heißt vor allem auch, daß die Gewährung individueller Rechte dort ihre Grenze finden kann, wo publizistische Konkurrenz und Vielfalt durch Konzentration und Monopolisierung außer Kraft gesetzt werden.

Dabei lassen sich die kommunikations- und demokratietheoretischen Normen deutlich bestimmen:

Die Freiheit der Meinungsäußerung bildet die Grundlage für die Möglichkeit der öffentlichen Auseinandersetzung, die zentraler Faktor des demokratischen Prozesses ist -

Alternative kommunikative Positionen müssen im Raum der Öffentlichkeit zur Darstellung gelangen, um eine Meinungsbildung zu ermöglichen, die schließlich zur gesellschaftlichen Orientierung, mithin zur sozialen wie politischen Selbst- und Mitbestimmung befähigt - Voraussetzung dafür ist schließlich, daß der gesellschaftliche Kommunikationsprozeß zugänglich bleibt; sowohl staatliche Zensurmaßnahmen als auch die Konzentrierung publizistischen Machtpotentials in privater Hand würden den Grundsatz in seinem Kern treffen.-

Was resultiert hieraus für Struktur und Aufgabenstellung öffentlicher, medienvermittelter Kommunikation? Sozialstaatliche Transformation, bezogen auf das öffentliche Kommunikations- und Mediensystem impliziert zunächst einen Wandel des Autonomie-Verständnisses. Bezeichnet Autonomie der Medien gemäß der frühen liberalen Interpretation ursprünglich jenen, gegenüber der staatlichen Organisation abgegrenzten und der scheinbar selbstregulierenden Kraft des Marktes überlassenen Raum der Öffentlichkeit, dessen Subjekt der Privatmann als Eigentümer bildet, so begegnen wir nach neuerem Verfassungs- und Demokratieverständnis einer relativierten Form. Je mehr die "demokratische Bewegung" die ihr immanente Tendenz durchsetzt, "das öffentliche Interesse auszuweiten" (19), desto stärker ist Autonomie der Medien als öffentliche bzw. gesellschaftlich und sozial kontrollierte zu verstehen.

Dies bedeutet zumindest, daß Korrekturen im öffentlichen Kommunikationssystem dort vorgenommen werden können, wo die gesellschaftlichen Kommunikations- und Informationsbedürfnisse nicht oder nur beschränkt befriedigt werden - etwa im privatwirtschaftlichen Bereich -, hat aber auch zur Konsequenz, daß Medien selber als öffentliche Institutionen eingerichtet werden, um ihre öffentlichen Funktionen zu erfüllen.

Genau hier aber liegt der zentrale Konflikt gegenwärtiger Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik. Kontrovers sind vor allem Grad, Charakter und Reichweite öffentlicher Kontrolle. Sozialstaatliche Transformation auf dem Mediensektor, die jedoch eine konsequent materielle Verwirklichung der demokratischen Postulate meint, führt nach unserem kommunikationspolitischen Verständnis (20) folglich zu einem Autonomie-Begriff, der inhaltlich den gewandelten gesellschaftlichen- und Öffentlichkeitsfunktionen Rechnung trägt:

Autonomie der Medien hätte demnach ein umfassendes Informationsangebot zu gewährleisten, das gesellschaftliche Konflikte auch in ihren prinzipiellen Divergenzen transparent werden läßt, um dem Rezipienten politische Entscheidungen im Kontext seiner eigenen Interessenlage zu ermöglichen.

Autonomie der Medien hätte vor allem dem Ziel zu dienen, egalitäre Bedingungen für Teilhabe an öffentlicher Kommunikation zu schaffen. Kommunikative Zugänglichkeit wird somit zum entscheidenden Gradmesser für die Realisierung des demokratischen Anspruchs und damit - mit der Frage nach der Verfügungsgewalt - auch zur zentralen Kategorie kommunikationspolitischer Analyse.

Autonomie der Medien bedeutet nicht zuletzt, ihre kritischen und gesellschaftlich innovatorischen Potenzen zu sichern.

Kritische Funktion der Medien? Hier mag es den stärksten Einwand geben. Entspricht nicht die sogenannte Kritik-Funktion der Medien eben genau jenem frühliberalen Verständnis, das mit der dualen Polarisierung Staat - Gesellschaft korrespondiert, während sozialstaatliche Transformation den Medien eine mehr dialogische Aufgabe zuweist? (21)

In der ursprünglichen historischen Konstellation ist dieser Kritik-Begriff zweifellos obsolet, denn von einer "derart scharfen Trennung des institutionell staatlich-öffentlichen Bereiches und einer aus der Gesellschaft sich ständig reproduzierenden staatsfreien, herrschaftslosen und diskutierenden Öffentlichkeit" (22) kann wohl kaum noch ausgegangen werden. Aufgrund der veränderten gesellschaftlichen Konstellation sind jedoch die kritischen und polemischen Funktionen von Öffentlichkeit keineswegs verlorenggegangen. In logischer Konsequenz würde die veränderte soziale Basis von Öffentlichkeit vielmehr zu erweiterten Funktionen führen:

Neben Kritik und Kontrolle der unmittelbaren "staatlichen Entscheidungsträger" hätte vor allem auch der Sektor privater Herrschaft, speziell im ökonomischen Bereich, zu einer Angelegenheit öffentlichen Interesses zu werden. (22 a)

Diese Überlegungen, die an anderer Stelle wieder aufgenommen werden, führen nun zunächst zu der Frage, welche Medienverfassung dem öffentlichen Interesse gerecht wird. "Im demokratisch verfaßten Staat" betont Harry Pross, ließen sich "von den Inhalten des öffentlichen und privaten Rechts her sowie von deren Verschiebung Rückschlüsse auf den erreichten Stand der Demokratisierung ziehen" und "Kommunikationspolitik, die sich als demokratisch bezeichnet", habe eben den "Zusammenhang, der zwischen der Ausweitung des unmittelbaren öffentlichen Interesses und der Reduzierung privater Interessen besteht, klar und deutlich zu machen." (23)

In das Zentrum der Aufmerksamkeit rückt damit die Organisationsform eines Teilbereiches der Medien in der Bundesrepublik: die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt. Gegenüber dem ursprünglich liberalen Modell von Öffentlichkeit stelle dieses Modell, so Habermas, gleichsam eine Umkehrung der ursprünglichen Basis der publizistischen Institutionen dar, indem hier - in den technologisch fortgeschrittensten Bereichen - der Grundsatz verlassen wird, wonach allein der private Verkehr gesellschaftliche Kommunikationsbeziehungen adäquat zu sichern vermag. (24)

Gleichwohl ist damit schon auf ein anderes Problem verwiesen: öffentlich-rechtliche Medienformen, die den veränderten Bedingungen des Öffentlichkeitsprinzips gerecht werden, können nicht mit unmittelbarer "staatlicher" Organisation identisch sein; sozialstaatliche Transformation des frühliberalen Kommunikationskonzeptes würde dadurch gründlich mißverstanden.

II. Offene Fragen der Rundfunkorganisation

Die Legitimation, einen Beitrag zur Kommunikationspolitik zunächst auf das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem in der Bundesrepublik und West-Berlin zu beschränken, scheint uns vor allem in zwei Gründen zu liegen:

Das öffentlich-rechtliche Strukturprinzip wurde und wird auch als eine mögliche Alternative gegenüber rein privatwirtschaftlich-kommerziell verfaßten Medien-vor allem in monopolisierten Kommunikationsgebieten-diskutiert; zum anderen erfordern neue mediale Distributionsformen organisatorische Vorkehrungen; wenn sie nicht dem privaten Profitstreben weniger Medien-Konzerne überlassen bleiben sollen. Bevor hier aber genauere Antworten gegeben werden können, ist dieses öffentlich-rechtliche Modell zunächst auf seine Strukturprinzipien zu hinterfragen.

In seinem berühmten Fernseh-Urteil aus dem Jahre 1961 hat das Bundesverfassungsgericht sehr deutlich darauf verwiesen, daß die spezifischen ökonomischen und technischen Bedingungen des Rundfunks eine eigene Organisationsform erfordern. Damit wurde die nach 1945 entstandene Rundfunkverfassung bestätigt. Öffentliche Interessen am Rundfunk werden zum kommunikationspolitischen Grundsatz erklärt, wodurch das Urteil gleichfalls sehr dezidiert über eine nur negatorisch verstandene Medienfreiheit - in dem bereits angesprochenen Sinne - hinausweist:

Die "Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks. Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind: Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen wird durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen, die dem staatlichen Einfluß entzogen oder höchstens

einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist; ihre kollegialen Organe sind faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt; sie haben die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblich oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessen anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan wird." (25) Darüber hinaus hat das Gericht jedoch auch deutlich gemacht, daß nicht nur die öffentlich-rechtliche Form gefordert ist, sondern ebenso eine Gesellschaft privaten Rechts Träger von Rundfunkveranstaltungen sein könne, "wenn sie nach ihrer Organisationsform hinreichend Gewähr bietet, daß in ihr in ähnlicher Weise wie in der öffentlich-rechtlichen Anstalt alle gesellschaftlich relevanten Kräfte zu Wort kommen, und die Freiheit der Berichterstattung unangetastet bleibt." (26)

Die Konsequenz von Art. 5 GG sei jedenfalls - so das Gericht weiter -, "daß dieses moderne Instrument der Meinungsbildung weder dem Staat noch einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert wird. Die Veranstalter von Rundfunkdarbietungen müssen also so organisiert werden, daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleistet." (27)

Damit hat das Bundesverfassungsgericht gleichsam "kommunikationspolitische Rahmendaten" formuliert, die jedoch über die materielle Ausformung im Detail noch wenig aussagen; allerdings gehört es auch nicht zu den Aufgaben verfassungsgerichtlicher Rechtssprechung, detaillierte Ordnungsprinzipien für die Gestaltung sozialer und politischer Strukturen zu entwickeln. (28)

Insofern lassen die erkennbaren kommunikationspolitischen Zielvorstellungen eine Reihe von Fragen offen, die nur durch weitergehende kommunikationspolitische Analyse und Untersuchung zu einer eventuellen Klärung führen können. Andererseits liegen schon in den grundsätzlichen Wert- und Ordnungsprinzipien einige ungelöste Probleme, die Gelegenheit zu restriktiver Auslegung bieten oder auch dazu dienen, faktisch geschaffene Machtverhältnisse und Entwicklungen im Rundfunk "legalistisch" zu rechtfertigen:

So enthält das Fernseh-Urteil zwar das Postulat der Staatsfreiheit, sieht jedoch gleichzeitig eine beschränkte staatliche Rechtsaufsicht als zulässig an. An einer anderen Stelle des Urteils ist vom Rundfunk als einer öffentlichen Aufgabe die Rede. Zugleich heißt es jedoch: "Die von Rundfunkanstalten öffentlichen Rechts erfüllten Aufgaben gehören zum Bereich der öffentlichen Verwaltung." (29)

Die unterschiedliche Verwendung der Begriffe deutet auf die Problematik hin, das öffentlich-rechtliche System des Rundfunks staatsrechtlich einzuordnen.

Durch Beteiligung unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte soll die Zugänglichkeit zum Rundfunk gewährleistet werden um - und dies ist die Konsequenz - an öffentlicher Auseinandersetzung und Meinungsbildung teilhaben zu können. Wer aber die "bedeutsamen Gruppen" oder "relevanten Kräfte" sind, denen der Zugang eröffnet werden soll, läßt sich aus diesen Ausführungen nicht entnehmen, da keine qualitativen Aspekte angegeben sind. Daß das Gericht zur bestehenden Zusammensetzung der Aufsichtsgremien 1961 keinerlei Aussagen gemacht hat, kritisiert Christian Starck im übrigen durch die Feststellung, daß damit "eine unnötige verfassungsrechtliche Rechtfertigung" des Bestehenden "unterlaufen" sei. (30)

Sehr deutlich verweist das Urteil auf die aus der Infrastruktur des Rundfunks resultierenden Konsequenzen,

die grundsätzlich ein besonderes öffentliches Interesse anzeigen, Über die Bestätigung der bestehenden Anstaltsstruktur hinaus kommt dies darin zum Ausdruck, "daß bestimmte Sachverhalte den Normen des öffentlichen Rechts nicht dadurch entzogen werden können, daß sie privatrechtlich organisiert werden, und schon für die gewählte Rechts- bzw. Organisationsform selbst die Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Formen verlangt (wird)." (31)

Hier ist aber zumindest die Gefahr zu erkennen - und ein Beispiel dafür gibt es bereits (Saarländ. Privatsendeklausel; vgl. S. 108 dieser Arbeit) - daß eine kommerzielle Rundfunk-Struktur konzipiert wird, die öffentlichen Kriterien nur im formalen Sinne gerecht wird. (Etwa durch Einrichtung eines Beirates, der die Allgemeinheit repräsentieren soll, ohne, daß für seine Zusammensetzung irgendwelche Kriterien angegeben sind.) Weiterhin fordert das Fernseh-Urteil Richtlinien, die ein Mindestmaß an inhaltlicher Ausgewogenheit des Gesamtprogramms gewährleisten.

In einer besonderen Situation formuliert, in der gerade der Anspruch auf ein privates Fernsehen der Adenauer-Regierung abgewehrt werden sollte, bieten aber solche Ausführungen Gelegenheit, Programmmitarbeiter zu reglementieren, denn die Frage, wie Ausgewogenheit zu definieren ist oder welche Qualität derartige Richtlinien haben, ist Gegenstand heftiger Rundfunkpolitischer Auseinandersetzungen.

Schließlich verweist das Fernseh-Urteil auf das Element der gesellschaftlichen Kontrolle - wie jedoch das Verhältnis von gesellschaftlichen Aufsichtsgremien und Mitarbeitern der Anstalten zu bestimmen wäre, bleibt ebenfalls weitgehend offen. (32)

Damit sind Grundprobleme der Rundfunkverfassung, ja der Medienorganisation überhaupt aufgezeigt. Uns interessieren vor allem die Konstitutionsprinzipien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Möglichkeiten einer Reform.

Kriterien für kommunikationspolitische Zielvorstellungen lassen sich allerdings nicht aus einer positivistisch verengten Perspektive gewinnen, sondern insbesondere dadurch, daß nach wie vor an einem polemischen Begriff von Öffentlichkeit festgehalten wird, der vor allem soziale Emanzipation und Aufklärung meint. Insofern hat ein Beitrag über Struktur-aspekte der Medienverfassung vor allem den "objektiven Sinn der Institution" freizulegen. (33)

Perspektiven ließen sich jedoch ebensowenig durch eine undialektische und ahistorische Betrachtungsweise gewinnen, die die Massenmedien unter gegenwärtigen spätkapitalistischen Verhältnissen umstandslos einem geschlossenen Herrschaftssystem zuordnet (34), ohne spezifische Differenzierungen in der Organisationsstruktur zu berücksichtigen. Uns erscheint durchaus von eminenter kommunikationspolitischer Bedeutung, ob ein Massenmedium privatwirtschaftlich, unmittelbar staatlich, staatlich mit privatwirtschaftlicher Beteiligung oder öffentlich-rechtlich verfaßt ist.

Wissenschaftliche Kommunikationspolitik, die solche, zum Teil subtilen Unterscheidungen nicht berücksichtigt, würde ihrem kritischen Anspruch kaum gerecht.

"Rundfunk und Fernsehen" können sicherlich, wie Jürgen Seifert differenziert, "das Bestehende erklären und verklären und damit den Nutznießern des Status quo (kursiv im Original, H.S.) dienen, andererseits stehen diesen Institutionen gewichtige Mittel zur Verfügung, mit denen sie Widersprüche und Gegensätze aufdecken und dazu beitragen könnten, den zentralen Konflikt der bestehenden Gesellschaft durchsichtig zu machen." (35)

So bleibt vor allem zu untersuchen, wie ihre kritischen Potenzen zu stärken sind.

III. Prämissen und Anlage der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung versteht sich also vorrangig als ein Beitrag zur Rundfunk-Reform und erörtert die Möglichkeiten, Rundfunkfreiheit zu sichern. In zweiter Linie erst lassen sich daraus weitergehende kommunikationspolitische Grundsätze ableiten.

Wir gehen dabei von der These aus, daß das öffentlich-rechtliche Prinzip erst durch erweiterte Demokratisierung seine strukturadäquate Ausprägung gewinnt, indem eine modifizierte Form der öffentlichen Kontrolle mit umfassenden Mitbestimmungsrechten der Mitarbeiter verbunden wird.

Sowohl historische, organisationsrechtliche, verfassungspolitische und kommunikationstheoretische Aspekte bilden die Grundlage der Analyse.

Ein Schwerpunkt ist die Frage, ob sich überhaupt Kriterien für den Begriff der gesellschaftlich relevanten Kräfte finden lassen und auf welchen Ebenen in den Rundfunkanstalten Mitbestimmung anzusiedeln ist. Dabei ist auch auf den grundsätzlichen Aspekt einzugehen, wie erweiterte Mitbestimmung im Rundfunk legitimiert werden kann, denn die Verfassung der Rundfunkanstalten ist von einer eigentümlichen Paradoxie geprägt: Dem in der Theorie demokratischen Prinzip der öffentlichen Kontrolle entspricht im Binnenbereich eine hierarchisch geprägte Entscheidungs- und Willensbildungsstruktur. Unter Berufung auf Demokratie "von außen" wird erweiterte Partizipation im Binnenbereich zumeist abgelehnt.

Daß darin eine spezifische Problematik liegt, ist dem Verfasser durchaus bewußt; in einer von Anspruch und Konstruktion her zumindest partiell demokratisierten Struktur, steht Mitbestimmung in einem qualitativ besonderen Begründungszusammenhang und erfordert der Organisation angemessene Lösungen. Worin die "Angemes-

senheit" liegt, wird aufzuzeigen sein, ohne damit den Anspruch zu verbinden, "endgültige" Lösungen vorzustellen. Wie der Titel der Arbeit auch aufzeigt, geht es vielmehr zunächst darum, Materialien für eine kommunikationspolitische Klärung auszubreiten.

Medienforschung in der Bundesrepublik hat es bisher weitgehend versäumt, die eigenartige Verfassung der Rundfunkanstalten einer kommunikationspolitisch reflektierten Analyse zu unterziehen, in die die verschiedenen Gesichtspunkte der Entstehung, Entwicklung, demokratie- und verfassungspolitischen Begründung und mögliche Reformfähigkeit mit eingehen. Diese Arbeit unternimmt einen solchen Versuch.

Dazu war es notwendig vor allem auch eine Fülle juristischer Literatur zu verarbeiten, denn lange Zeit war der Rundfunk vorwiegend eine Domäne juridifizierender Betrachtungsweise.

Ebenso konnten neuere historische Arbeiten mit einbezogen werden, von denen an hervorragender Stelle die Dissertation von Barbara Mettler zu nennen wäre (36), die mit ihrer Arbeit Maßstäbe für historische Rundfunkforschung in sozialwissenschaftlichem Kontext aufzeigt und dadurch eben jener häufig zu beobachtenden Gefahr entgeht, unter der Last des angehäuften archivarischen Materials, die Systematisierung zu vernachlässigen.

Forschungslücken existieren vor allem auf dem Gebiet der empirischen Erfassung von Entscheidungsmechanismen in den Aufsichtsgremien (37) sowie im Bereich der Arbeits- und Produktionsanalyse.

Ein begrüßenswerter Versuch auf dem Sektor der Organisationsanalyse ist die Arbeit von Ilse Dyrnitsch - Lorenz, die zwei Hauptabteilungen des Bayerischen Rundfunks mit den Mitteln der funktionalen Soziologie unter-

sucht hat. (38) Bei allem Respekt vor der Fülle der erhobenen Daten muß hier jedoch auf die fragwürdige Prämisse eines aus der formalen Organisationssoziologie unkritisch übernommenen Ansatzes verwiesen werden, der dazu führt, "daß die Führungsfunktionen (innerhalb der Rundfunkanstalten, H.S.) bedingungslos akzeptiert werden und an der hierarchischen Verteilung von Kompetenzen nicht gerüttelt werden kann." (39)

In einem ersten Teil der Untersuchung soll ein historischer Exkurs wesentliche Tendenzen der Rundfunkentwicklung nach 1945 verdeutlichen. Die gegenwärtig diskutierte Problematik einer Rundfunkreform ist das Ergebnis gesellschaftspolitischer Entwicklung und kann insofern nur im historischen Kontext verstanden werden. Die historische Genese dient dazu, Kern-Fragen der aktuellenrundfunkpolitischen Diskussion zu präzisieren.

Dabei interessieren vor allem: die Entstehungsphase der Rundfunkanstalten unter der Kontrolle der westlichen Alliierten sowie die Veränderung der Rundfunkgesetzgebung unter deutscher Verantwortung.

Im Anschluß daran werden in zwei Teilen die Legitimationsgrundlagen einer öffentlichen Kontrolle und von Mitbestimmung unter demokratietheoretischen sowie verfassungs- und rundfunkpolitischen Gesichtspunkten untersucht.

Bezogen auf das öffentlich-rechtliche Rundfunkmodell bleibt der Ansatz insofern systemimmanent, als er in der Institution einen objektiv fortschrittlichen und demokratischen Sinn sieht, jedoch danach fragt, wie zwei konstituierende demokratische Prinzipien öffentlicher Kommunikation miteinander verbunden werden können: das legitime Recht auf öffentliche Zugänglichkeit und Kontrolle sowie ein Recht auf Mitbestimmung der Rundfunkmitarbeiter.

Uns scheint, daß sich die öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur vor allem dann als das bessere Organisationsmodell gegenüber kommerzieller und monopolisierter Publizistik erweist, je demokratischer sie selber ausgestaltet ist. (40)

"Die zureichende Bedingung alternativer Modelle ist freilich erst ihre Konstruktion auf dem Boden der Analyse der Gegenwart nach Maßgabe der durch die Geschichtlichkeit und damit der realen Möglichkeiten anwendbar gemachten Zielprojektionen." (41)

B. RUNDFUNKPOLITIK UND RUNDFUNKENTWICKLUNG NACH 1945 IN GRUNDZÜGEN.

I. Einleitung

Nachdem im vorhergehenden Kapitel die Fragestellung des Themas expliziert wurde, sollen im folgenden zunächst - nach einem Exkurs über die Rundfunksituation in Weimar - die bestimmenden Entwicklungslinien der Rundfunkpolitik nach 1945 verdeutlicht werden.

Der Schwerpunkt liegt auf der Frage nach den Entstehungsbedingungen der neuen Rundfunkverfassung sowie ihrer Korrektur.

Zentral ist dabei anfangs der Einfluß der westlichen Alliierten und ihrer Politik. War diese Politik unmittelbar nach 1945 zunächst darauf gerichtet, eine Demokratisierung Deutschlands, die sich auch auf die Wirtschafts- und Sozialordnung erstreckte - Beispiele dafür sind einige Länderverfassungen der unmittelbaren Nachkriegsperiode (1) - zu unterstützen, so treten diese Tendenzen nach dem Zerfall der Anti-Hitler Koalition zunehmend in den Hintergrund. (2) Neo-liberale Wirtschaftslehren gewinnen an Einfluß und verhindern letztlich eine umfassende institutionelle Demokratisierung auch im sozio-ökonomischen Bereich.

Der aufbrechende Gegensatz zwischen westlichen Alliierten und der Sowjetunion verändert insbesondere die Prioritäten der amerikanischen Außenpolitik. Galt das Interesse vorher primär der Zerschlagung der Überreste des Nationalsozialismus, wird der ehemalige Verbündete nun zum Hauptfeind amerikanischer Wirtschaftsinteressen in West-Europa. Nach 1946 sind die Bemühungen der USA vor allem darauf gerichtet, in West-Deutschland einen verlässlichen Partner in der ideologischen Auseinandersetzung mit der Sowjetunion zu gewinnen.

Auch die Medienpolitik der Alliierten ist von diesem allgemeinen Wandel in der Gesellschafts- und Außenpolitik nicht unbeeinflusst. Während allerdings im Pressewesen nach 1945 nur kurz über mögliche neue Modelle diskutiert wurde, halten die Alliierten auf dem Gebiet des Rundfunks aus tiefem Mißtrauen gegen "staatliche Verfassungen" an einer besonderen Organisationsstruktur fest. Auch hier allerdings verändern sich ihre Grundsätze teilweise. (3)

Ihre rundfunkpolitischen Auffassungen haben also die neue Rundfunkverfassung maßgeblich beeinflusst, die in einer besonderen historischen und politischen Phase - wie Ridder hervorhebt - durchaus "ein Surrogat innerstaatlicher Revolutionsgesetzgebung" (4) bildete.

Im Grundsatzausschuß des parlamentarischen Rates wurde die Struktur des Rundfunks damals allerdings nicht verfassungsmäßig festgelegt. (5) Die verfassungsrechtliche Bestätigung erfolgte erst 1961 durch das erste Fernseh-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes.

Nach Abschluß der Aufbauphase werden die neu geschaffenen Rundfunkverfassungen, vor allem in den fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre, zum Teil erheblich verändert. Dies geschieht, indem neue Rundfunkanstalten gegründet oder bestehende Gesetze novelliert werden. Diese restaurative Rundfunkpolitik korrespondiert mit einer sowohl innen- wie außenpolitisch restriktiven Entwicklung. (6) Vor allem die Rundfunkpolitik der CDU ist in dieser Phase anti-liberal orientiert. Die neuen Rundfunk-Verfassungen werden als zu "freiheitlich" gegenüber dem Bedürfnis nach formeller Gesellschaftspolitik empfunden. Rundfunkpolitik ist durch Integration und Verengung des kommunikativen Spektrums gekennzeichnet; nicht Öffentlichkeit durch Konflikt, sondern Publizität des status quo und des mittleren Konsens sind die bestimmenden Größen.

Erst das Ende der Rekonstruktionsperiode, verbunden mit einer ökonomischen Rezession, die zur Bildung

der Großen Koalition führte, um fraktionelle Interessenunterschiede zugunsten verstärkter Eingriffe in den Wirtschaftsablauf zurückzustellen, provoziert eine grundlegende Debatte über die Kommunikationsverfassung der Bundesrepublik. Auf dem Pressesektor werden die Folgen sinkender Werbeeinnahmen durch neue Konzentrationsbewegungen kompensiert, und werfen die Frage nach der publizistischen Vielfalt auf, (7) während im Rundfunk vor allem das Problem des Zugangs zu den Aufsichtsgremien und der publizistischen Freiheit der Kommunikatoren gegenüber dem politischen Konsens der großen Parteien thematisiert werden.

Die Parteien der sozial-liberalen Koalition, die mit dem Anspruch antreten, das demokratische Defizit der Restaurationsperiode in der Bundesrepublik zu überwinden, unterstützen zunächst in programmatischen Medien-Konzepten die Reform-Bestrebungen im Rundfunk. In einigen Bundesländern (Vgl. Teil D IV) werden Gesetzesänderungen vorgenommen, die vor allem beabsichtigen, innere Rundfunkfreiheit zu stärken. Grundsätzliche Klärungen werden aber auch dabei nicht erreicht.

Diese Entwicklung wird schwerpunktmäßig anhand der bedeutendsten Gesetzes-Novellierungen und Neugründungen im Rundfunkwesen darzustellen sein. Sowohl die rundfunkpolitische Bedeutung als auch die in den jeweiligen parlamentarischen Diskussionen erkennbaren Absichten der beteiligten politischen Kräfte sollen dabei transparent werden.

II. Exkurs: Tradition oder Neubeginn?

Die Phase von 1945 bis zur Übergabe einzelner Rundfunkanstalten in deutsche Verantwortung ist im wesentlichen durch die Auseinandersetzungen zwischen westlichen Alliierten und deutschen (Rundfunk-)Politikern über eine künftige Struktur des Rundfunks geprägt.

Gab es noch vor Kriegsende Pläne des alliierten Oberkommandos für eine gemeinsame Vier-Mächte-Kooperation auf dem Gebiet des Rundfunks, so scheiterte diese Absicht offenbar einerseits am Desinteresse der Franzosen, andererseits daran, daß der hierfür vorgesehene Deutschlandsender in Königswusterhausen in die sowjetische Zone fiel. (8) Die westlichen Alliierten trafen daraufhin Vorbereitungen, in den einzelnen Besatzungszonen eigene Sender einzurichten, die zunächst unter Besatzungskontrolle arbeiteten. (9)

Sowohl auf alliierter wie auf deutscher Seite bestand in bezug auf eine künftige Neuordnung des Rundfunks dennoch Einigkeit vor allem in einem Punkt: Durch den Wiederaufbau sollte verhindert werden, daß der Rundfunk jemals erneut zu einem gleichgeschalteten Propagandainstrument würde, zu dem ihn der deutsche Faschismus während des "Dritten Reiches" gemacht hatte.

Bei diesem Bekenntnis allerdings endeten die gemeinsamen Vorstellungen auch schon. So waren die Vorstellungen maßgeblicher deutscher (Rundfunk-)Politiker - vor allem in Württemberg-Baden und Bayern - an der Konstruktion des Weimarer Rundfunks orientiert, und dies bedeutete starken staatlichen Einfluß. Die Alliierten hingegen sahen wohl eher eine gewisse Kontinuität zwischen der Struktur des Weimarer Rundfunks und der nationalsozialistischen Machtübernahme. Da die rundfunkpolitischen Kontroversen zwischen Deutschen und Alliierten in der Vorbereitungs- und Gründungsphase der Rundfunkanstalten kurz nach Kriegsende wie auch die maßgeblichen Tendenzen der Rundfunkgesetzgebung

in den fünfziger Jahren nur vor dem Hintergrund des "Weimarer"Beispiels zu verstehen sind, soll an dieser Stelle darauf kurz eingegangen werden.

Die Geschichte des Rundfunks in der Weimarer Republik ist geprägt von einer Auseinandersetzung, die mit den Formeln charakterisiert werden kann: "hie 'republikanischer Staatsgedanke' und 'Politisierung des Rundfunks', hie 'Überparteilichkeit' und 'Staatspolitik' mit der dem Rundfunk zugewiesenen Aufgabe, 'die Deutschen zum Staatsvolk zu bilden und das staatliche Denken und Wollen der Hörer zu formen und zu stärken.'" (10) In der Entwicklung sind dabei drei wesentliche Etappen zu unterscheiden (11):

1. 1923/24 wurden Nachrichtenorganisationen und Sendegesellschaften in der Form von Aktiengesellschaften geschaffen.
2. 1925/26 wurde die Reichsrundfunkgesellschaft (RRG) gegründet, die die übergeordneten Aufgaben der einzelnen Sendegesellschaften übernahm.
3. 1932 schließlich sicherte sich der Staat endgültig eine Führungsposition im Rundfunkwesen, indem alle privaten Anteile an den einzelnen Rundfunkgesellschaften abgeschafft und zwischen RRG und Ländern aufgeteilt wurden.

Juristisch waren die einzelnen Rundfunkanstalten in Weimar Gesellschaften des Handelsrechts; Aufgrund der Beteiligung von Staat und privatem Kapital handelte es sich bis 1932 um gemischt-wirtschaftliche Betriebe. (12)

Ein Merkmal des Weimarer Rundfunks, das beim Neuaufbau nach 1945 eine besondere Rolle spielte, sei hier besonders hervorgehoben: So war die Post nicht nur für die Vergabe von Sende-Lizenzen zuständig (ein Recht, das ihr aufgrund des Telegraphenregals, das in der Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 verankert worden war, zustand und auch in der Weimarer Verfassung geregelt worden war (13)), sondern befand sich

auch im Besitz der technischen Anlagen. Dieser Umstand vor allem sicherte ihr beim Aufbau und der Kontrolle des Rundfunks von Anfang an erheblichen Einfluß.

Nachdem zunächst im Jahre 1921 durch das Auswärtige Amt und private Kapitalgruppen die Eildienst-GmbH gegründet worden war, die einen nur für kapitalkräftige Interessenten zugänglichen Wirtschaftsfunk mit Börsennotierungen und Devisennachrichten betrieb, begann ein regelmäßiger öffentlicher Programmdienst 1923 in Berlin durch die Berliner Funkstunde AG. Die Programmgestaltung wurde durch zwei Gesellschaften übernommen: die "Deutsche Stunde-Gesellschaft für drahtlose Belehrung und Unterhaltung", die für musikalische und literarische Sendungen zuständig war und die Gesellschaft "Buch und Presse" (später "Drahtloser Dienst", kurz "Dradag" genannt), die die Nachrichtensendungen sowie Beiträge politischen Inhalts übernahm. Handelte es sich bei der "Deutschen Stunde" um eine durch privates Kapital gegründete Gesellschaft, so war die Gesellschaft "Buch und Presse" eine durch das Reichsinnenministerium und dessen linksliberalen Ministerialrat Kurt Haentschel zusammen mit anderen republikanischen Abgeordneten geförderte und kontrollierte Privatgesellschaft. (14) Ihre politische Zielsetzung bestand in der "Vertiefung des republikanischen Staatsgedankens." Da sich die Ausstrahlung eines einheitlichen Programms, wie ursprünglich geplant, aus technischen Gründen nicht realisieren ließ, wurde das Reich in neun Bezirke mit je einer weiteren Sendegesellschaft aufgeteilt. Ihre Gründer waren neben einem Zeitungsverleger vor allem Industrielle. (15) 51 Prozent des Grundkapitals der Gesellschaften lagen in den Händen des Post- und des Innenministeriums sowie der "Deutschen Stunde", dazu kam je ein Aufsichtsratssitz. Die Reichsregierung hatte also trotz der dezentralen Struktur

bedeutendes Gewicht in den Sendegesellschaften.

Die bereits 1925 mit einem Teil der Sendegesellschaften gegründete, jedoch erst 1926 voll in Funktion tretende Reichsrundfunkgesellschaft, sicherte neben dem Reichsinnenministerium und den Ländern vor allem der Post (sie trat 1926 in die RRG ein) eine starke Machtposition im Rundfunk. Gegründet, um wirtschaftliche Ungleichheiten der einzelnen Sendegesellschaften auszugleichen und gemeinsame Verwaltungsaufgaben zu übernehmen wurde die Reichsrundfunkgesellschaft, wie Winfried B. Lerg zu Recht anmerkt, sehr schnell mehr als ein bloßes Koordinierungsorgan: "Für die DRP (Deutsche Reichspost, H.S.) erwies sie sich schon bald als ein Instrument zur Durchsetzung ihres innenpolitischen Willens mit wirtschaftlichen Mitteln." (16) Zu den Aufgaben der RRG gehörten unter anderem:

"... zentrale Leitung und Überwachung der Rundfunkanstalten auf wirtschaftliche Betriebsführung; Verwaltung der von den Gesellschaften erzielten und an die RRG abzuführenden Überschüsse; Finanzausgleich zwischen den einzelnen Rundfunkgesellschaften; Vertretung der deutschen Rundfunkanstalten im Weltrundfunkverein in Genf; Verfolgung der grundsätzlichen Beschwerden über die Programmgestaltung, soweit nicht die kulturellen Beiräte oder die politischen Überwachungsausschüsse zuständig waren; Regelung des Programmaustausches sowie der Übertragung und einheitlichen Verbreitung von Rundfunkdarbietungen einschließlich ausländischer Programme; allgemeine Überwachung der Rundfunkgesellschaften auf Innehaltung des Grundsatzes der politischen Neutralität; Verkehr mit den am Rundfunk beteiligten Reichs- und Landesbehörden, soweit nicht das Reichspostministerium zuständig war. Vermittlung und Überwachung der Durchführung behördlicher Anordnungen in Rundfunkfragen; Vertretung der Rundfunkgesellschaften den Nachrichtenorganisationen und der Presse gegenüber..Außerdem Finanz-, Steuer-, Rechts- und Tarifeangelegenheiten." (17)

Die wirtschaftliche Aufsicht der Post war faktisch dadurch gegeben, daß jede der Bezirksgesellschaften 51 % ihrer Anteile an der RRG an sie übertragen mußte. Es wurden Kulturbeiräte und Überwachungsausschüsse (die Überwachungsausschüsse konnten präventiv tätig werden) eingesetzt, die die Sender in belehrenden, unterhaltenden und kulturellen Belangen zu überwachen hatten und eine politische Kontrolle ausübten. Sie waren besetzt mit einem Vertreter des Reichsinnenministeriums und zwei Vertretern des jeweiligen Landes.

Anzumerken bleibt, daß sich der Aufbau des Rundfunks bis 1926 ohne jegliche parlamentarische Einflußnahme oder Kontrolle vollzog. So erhielt der Reichstag die "Richtlinien für den Nachrichten- und Vortragsdienst" sowie die Bestimmungen über die Überwachungsausschüsse fast ein Jahr nachdem sie bereits erlassen waren. Damit hatten schließlich ^{bei der Verabschiedung} jene politischen Kräfte den Sieg errungen, deren Verständnis von der Aufgabe des neuen Mediums letztlich in vorrepublikanischen und obrigkeitsstaatlichen Vorstellungen wurzelte und deren Interesse darin bestand, den Rundfunk gegenüber dem politisch und sozial polarisierten gesellschaftlichen Kräftefeld abzuschirmen. Der Rundfunk hatte "unpolitisch" zu sein, wobei diese vermeintlich unpolitische, neutrale Struktur am ehesten in der fast staatsmonopolistischen Verfassung gewahrt schien. Maßgeblicher Repräsentant dieser Konzeption war Hans Bredow (Mitglied der Deutschen Volkspartei), zunächst Vorstandsmitglied bei Telefunken, dann als Staatssekretär im Reichspostministerium entscheidend an der strukturellen Entwicklung des Rundfunks beteiligt und schließlich 1926 Reichsrundfunkkommissar und Vorstandsvorsitzender der Reichsrundfunkgesellschaft.

Als Staatssekretär im Reichspostministerium waren Bredows Bemühungen seit 1923 vor allem darauf gerichtet, die der Republik ergebenden Parteienvertreter vom

Rundfunk fernzuhalten, die mit der Gesellschaft "Buch und Presse" (Dradag) unter Beteiligung des bereits erwähnten Ministerialrates Kurt Haentschel und des Vorsitzenden der sozialdemokratischen Fraktion im preußischen Landtag, Kurt Heilmann, eine politisch-republikanische Rundfunkkonzeption entwickelt hatten. (18)

Zur Charakterisierung Bredows schreibt Lerg: "Seine stille Sehnsucht nach der Restauration, die er mit vielen seiner Zeitgenossen teilt und die übrigens unmittelbar nichts mit seinem zeitweiligen Beamtenstatus zu tun hatte, lassen ihn nicht erkennen, daß es in der Rundfunkordnung Alternativen zwischen dem stereotyp als chaotisch denunzierten amerikanischen System gibt und dem Staatsrundfunk: etwa der Gruppenrundfunk, wie man die niederländische Organisationsform nennen könnte oder eine körperschaftliche, öffentlich-rechtliche Struktur, wie sie nach englischer Tradition nach dem zweiten Weltkrieg für die Bundesrepublik, - nicht ohne Beteiligung der Militärregierungen, - entwickelt werden sollte." (19) (Anmerk. d. Verf.: Die nach 1945 gegründeten öffentlich-rechtlichen Anstalten sind keine Körperschaften im verwaltungsrechtlichen Sinne!)

Das Jahr 1932 brachte schließlich die dritte Änderung der Rundfunkverfassung in der Weimarer Republik. Sie vollzog sich vor dem Hintergrund starker Stimmengewinne der Nationalsozialisten (1930) mit deutlicher Betonung des staatlichen und nationalen Interesses unter der Kanzlerschaft Franz von Papens, der mit dem Auftrag angetreten war, ein Kabinett der nationalen Konzentration zu bilden. (20)

Ziel dieser staatlichen Rundfunk-"Reform" war die Indienstnahme des Rundfunks für nationalistische Zwecke, wobei dies freilich mit dem ständigen Hinweis auf das angeblich neutrale Staatsinteresse erfolgte. So hieß es in den neuen Richtlinien für den Rundfunk vom 18. November 1932 u.a.:

" 1. Der deutsche Rundfunk dient dem deutschen Volke.

Seine Sendungen dringen unablässig in das deutsche Haus und werden in der ganzen Welt gehört. Dieser Einfluß auf Volk und Familie und die Wirkung im Ausland verpflichten die Leiter und Mitarbeiter zu besonderer Verantwortung.

2. Der Rundfunk arbeitet mit an den Lebensaufgaben des deutschen Volkes. Die natürliche Einordnung der Menschen in Heimat und Familie, Beruf und Staat ist durch den deutschen Rundfunk zu erhalten und zu festigen. Der Rundfunk spricht darum die Hörer nicht nur als Einzelmenschen, sondern auch als Glieder dieser natürlichen Ordnungen des Volkes an. ...

...

6. Die verantwortliche Teilnahme an der Politik (kursiv) als der Sorge für das Gesamtwohl des Volkes setzt das Wissen um unsere große und besondere Geschichte voraus. Darum soll der Rundfunk die Hörer über das Werden des deutschen Volkes und des Deutschen Reiches unterrichten und das Gefühl für deutsche Ehre stärken. Der Rundfunk stellt die Hörer in sachlicher Weise vor die politische Wirklichkeit und sucht ihnen aus der Fülle der Spannungen in unserem Volke das Große und Einigende deutlich zu machen. Die Fragen der Zeit werden so behandelt, daß das Wohl des Ganzen gewahrt bleibt. Der Rundfunk dient keiner Partei. Politische Gegenstände sind sachlich zu behandeln. Werbung von Parteien und Bekämpfung von Parteien sind nicht zugelassen. Bestrebungen, die den Bestand des Staates gefährden können, sind vom Rundfunk ausgeschlossen. In außenpolitischen Fragen ist der deutsche Standpunkt würdig zu vertreten. Verletzende oder herabsetzende Äußerungen über andere Völker und Staaten haben zu unterbleiben." (21)

Mit diesen Formulierungen konnte relativ fugenlos an das vorherrschende unpolitische Rundfunkideal angeknüpft werden, wobei hier allerdings das deutschna-

tionale Gedankengut mit bereits deutlichen Bezügen zu faschistischen Termini hervorsteicht.

Organisatorisch wurde die Macht über den Rundfunk aufgeteilt, indem die Aktien der einzelnen Gesellschaften an das Reich und die Länder gingen. Neben den Rundfunkkommissar des Reichspostministeriums trat ein weiterer des Innenministeriums, der vor allem die Einhaltung der Richtlinien zu überwachen hatte. Schließlich erhielt jede einzelne Rundfunkanstalt einen Staatskommissar, der von den Landesregierungen im Einvernehmen mit dem Reichsinnenminister berufen wurde.

"Das Problem der Rundfunkreform von 1932", führt Hans Bausch an, "lag nicht im Ausgleich der Interessen von Staat und Rundfunk, sondern lediglich in der Verteilung der staatlichen Macht zwischen Reich und Ländern. Wirtschaftlich-organisatorisch beherrschte der Staat schon seit 1926 durch die Reichspost, den Rundfunkkommissar des RPM und die RRG den deutschen Rundfunk. 1932 schmolz die relative Unabhängigkeit der Programmgestaltung des Rundfunks unter der glühenden Machtsonne der Kommissare und der Gremien ausschließlich staatlicher Observanz dahin. Für den Mann des Rundfunks war es dabei eine durchaus zweitrangige Unterscheidung, ob diese Instanzen ihre Direktiven im Namen der Reichs- oder der Länderregierungen gaben." (22)

Durch die Änderung der Rundfunkverfassung von 1932 waren die Voraussetzungen geschaffen, daß der Rundfunk kurze Zeit später durch die Nationalsozialisten reibungslos als Staatsrundfunk übernommen werden konnte.

Mit diesem Erbe galt es nach dem Ende des zweiten Weltkrieges fertig zu werden. Die westlichen Alliierten bestanden dabei vor allem auf zwei Grundsätzen: Der Rundfunk hatte von der Beaufsichtigung durch die unmittelbare staatliche Vollzugsgewalt frei zu sein

und - ebenfalls im Gegensatz zum Weimarer Beispiel - sollte die Post nicht im Besitz der technischen Anlagen bleiben.

Die Verfassung der einzelnen Rundfunkanstalten nach 1945 ist letztlich das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Alliierten und deutschen Stellen. Die unterschiedlichen Konzeptionen und Faktoren, die in dieser Auseinandersetzung eine Rolle spielten, werden im folgenden, anhand der Entwicklung in den einzelnen Besatzungszonen, dargestellt.

III. Planung und Gründung von Rundfunkanstalten in den einzelnen Besatzungszonen unter Kon- trolle der westlichen Alliierten.

1. Amerikanische Zone

Die amerikanische Rundfunkpolitik unterschied sich von der der Engländer und Franzosen nach 1945 in zwei wesentlichen Aspekten:

- Jedes Land der amerikanischen Besatzungszone hatte bereits einen eigenen Sender (der Militärregierung) erhalten. Eine gemeinsame Rundfunkanstalt für das ge- gesamte Besatzungsgebiet war auch nach der Übergabe in deutsche Hände nicht vorgesehen. (23)
- Im Rahmen der von den Amerikanern erlassenen informationspolitischen Richtlinien sollte die Neu-Organisation des Rundfunks der letztlichen Beratung und Entscheidung durch die einzelnen Länderparlamente überlassen bleiben. (24)

Insofern sind für die Darstellung des Rundfunk-Aufbaus in der amerikanischen Zone sowohl die Richtlinien und Grundsätze der Besatzungsmacht als auch die parlamentarische Behandlung der verschiedenen Gesetzesentwürfe von Interesse; im Vergleich zurenglischen und französischen Besatzungszone lassen sich hier in sehr viel stärkerem Maße öffentlich artikulierte rundfunkpolitische Vorstellungen der einzelnen Parlamentsfraktionen ermitteln. Nicht zuletzt erklärt dieses Verfahren auch partielle Unterschiede in der Organisationsstruktur der Sender in der amerikanischen Zone. Sie sind Resultat der jeweiligen politischen Kräfteverhältnisse in den Exekutiv- und Legislativorganen der Länder.

Ursprünglich beabsichtigte die amerikanische Besatzungsmacht den Rundfunk - ähnlich wie in den USA selbst - privatwirtschaftlich zu organisieren, wobei allerdings diese, an den Normen eines frühliberalen und ungebrochenen Konkurrenzkapitalismus orientierten kommunikationspolitischen Vorstellungen bild aufge -

geben werden mußten, da weder über eine beliebige Zahl von Frequenzen zu verfügen war, noch verschiedene Gruppen oder Privatpersonen in einer Schwächeperiode des Kapitalismus in Deutschland auf Dauer ein durch Werbung finanziertes Programm erfolgreich betreiben konnten. (25) Eine privatwirtschaftliche Nutzung der Massenmedien entsprach insofern den amerikanischen Demokratievorstellungen, als hierin am sichersten vermeintliche Unabhängigkeit vom Staat und individuelle Konkurrenz gesichert schienen.

Daß die Amerikaner zunächst an einem privatwirtschaftlichen Rundfunkkonzept festhielten, erklärt sich nur vordergründig aus ihrer eigenen Rundfunkverfassung; grundsätzlich läßt die tiefe Abneigung gegenüber allen Organisationsformen, die in irgendeiner Weise mit "staatlichem"Einfluß identifiziert werden können, auf besondere Merkmale der amerikanischen Demokratie-Tradition schließen.

So macht Mettler darauf aufmerksam, daß in der amerikanischen Gesellschaft staatsautoritäre Traditionen überhaupt gefehlt haben, vielmehr "die Einschränkung staatlicher Autorität bereits der Konstituierung der Gesellschaft immanent"war. "Dort suchte eine bürgerliche Gesellschaft von Anfang an, alle Eingriffsmöglichkeiten staatlicher Institutionen möglichst weitgehend verfassungsmäßig zu unterbinden. Der Staat wurde sogleich als ein nur mit bestimmten Funktionen ausgestatteter Teil der Gesellschaft begriffen, gegen dessen Tendenz zu Übergriffen auf die übrigen Teile der Gesellschaft diese sich zu schützen suchten." (26)

In Deutschland wiederum hat sich dieser Prozeß - wie schon beschrieben - unter besonderen Bedingungen vollzogen, wobei hier insbesondere auch noch der Einfluß der deutschen Staatsrechtslehre zu nennen wäre. (27)

Der Konflikt zwischen deutschen Politikern und der amerikanischen Besatzungsmacht über die Prinzipien der Neu-Organisation des Rundfunks hat seine Ursachen also vor allem in unterschiedlichen Traditionen.

Die rundfunkpolitischen Pläne der Amerikaner wurden im Kern freilich auch dann nicht aufgegeben, als sich herausstellte, daß der Rundfunk nicht kommerziell zu nutzen war. Eine wesentliche Prämisse blieb vor allem die Unabhängigkeit von unmittelbarer staatlicher Kontrolle sowie die "pluralistische" Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Kräfte am Rundfunk. Weder die wechselnde Exekutivgewalt noch eine gesellschaftliche Gruppierung sollten über den Rundfunk verfügen. Entgegen der deutschen Tradition wird in diesen Grundsätzen deutlich, daß der Staat "nicht als das umfassende Ganze, sondern als Teil in einem sich aus vielen Teilen zusammensetzenden Ganzen begriffen wird, mit denen auch der Staat interagiert und konkurriert." (28)

Nachdem bereits erste Verhandlungen zwischen amerikanischen und deutschen Stellen über die Struktur des Rundfunks begonnen hatten, wurden die rundfunkpolitischen Grundsätze in einer Weisung der amerikanischen Militärregierung an die Bizonale Verwaltung für Post- und Fernmeldewesen vom 21. November 1947 zusammenfassend zum Ausdruck gebracht:

"Es ist die grundlegende Politik der US-Militärregierung, daß der entscheidende Einfluß auf die Mittel der öffentlichen Meinungsbildung wie Presse und Rundfunk diffus verteilt sein soll und von jeder Regierungseinwirkung freigehalten werden muß. Dementsprechend wird in der US-Zone die Deutsche Post von der Beteiligung am Rundfunk ausgeschlossen mit Ausnahme

folgender Aufgaben:

- a) Einziehung der Rundfunkgebühren nach Bestimmung der Landesregierung als zentrale Gebührenstelle;
- b) Schaltung der erforderlichen Rundfunkleitungen;
- c) Unterhaltung eines Rundfunkentstörungsdienstes."(29)

Die Form, die nach der privatwirtschaftlichen Organisationsform "diffuse Verteilung" und Ausschluß unmittelbarer staatlicher Einwirkung zu gewährleisten schien, war die öffentlich-rechtliche Anstalt. Hierbei spielten sowohl das englische Vorbild eine Rolle wie auch Entwürfe, die von deutscher Seite an die amerikanische Besatzungsmacht herangetragen wurden. Maßgebliche Initiativen entwickelte hierbei vor allem der ehemalige Reichsrundfunkkommissar Hans Bredow. Bredows Bemühungen konzentrierten sich vor allem auf die amerikanische Zone, nachdem seine ursprüngliche Absicht, zu einer einheitlichen Gesetzgebung in allen Ländern zu gelangen, fehlgeschlagen war. (30) Obwohl nicht übersehen werden kann, daß Bredows rundfunkpolitischen Pläne sich nur in dem von der Besatzungsmacht vorgezeichneten Rahmen entwickeln konnten, verdienen seine Gesetzentwürfe doch Beachtung, da sie nicht ohne Einfluß waren. Schon Ende 1945 hatte er zusammen mit Kurt Magnus, dem früheren Geschäftsführer der Reichsrundfunkgesellschaft, dem hessischen Ministerpräsidenten einen Vorschlag unterbreitet, der von folgenden Prinzipien ausging:

1. Gründung einer GmbH für den Rundfunkbetrieb mit dem Staat als alleinigem Gesellschafter.
2. Selbständigkeit der Rundfunk-Gesellschaft in der Programmgestaltung.
3. Berufung eines Rundfunkrates durch die Staatsregierung als Vertreter der Öffentlichkeit mit der Aufgabe, die Verwaltung der Programmgestaltung nach bestimmten Richtlinien zu überwachen.

4. Wirtschaftskontrolle und Zuweisung der Betriebsmittel durch die Regierung.
5. Übernahme des technischen Sendebetriebs durch die Rundfunkgesellschaft." (31)

Dieser Entwurf konnte die starke Affinität der rundfunkpolitischen Pläne Bredows und Magnus' zum Weimarer Modell kaum verbergen. Erkennbar wird hier die Identifikation von Öffentlichkeit und "Staat", was sich in der juristischen Gestalt der GmbH mit alleiniger staatlicher Beteiligung niederschlägt, ferner die Berufung eines Rundfunkrates durch die Staatsregierung sowie die Zuweisung der Betriebsmittel durch die Regierung. Im Gegensatz zu Weimar sollte allerdings die Post von der Verfügung über die technischen Anlagen ausgeschlossen sein.

Von amerikanischer Seite wurde daraufhin das Konzept auch zurückgewiesen. Im Jahre 1947 legte Bredow einen neuartigen Entwurf vor (den ersten Vorschlag hatte er 1946 noch einmal revidiert), der die Bildung von Rundfunkanstalten des öffentlichen Rechts befürwortete. Vorgesehen war die Bildung eines Rundfunkrates unter Beteiligung verschiedener Organisationen (deren Vertreter auf Vorschlag der Organisation von der Landesregierung zu berufen waren), sowie ein Verwaltungsrat. In seinen wesentlichen strukturellen Merkmalen wies der Entwurf also Ähnlichkeiten mit den später erlassenen Rundfunkgesetzen auf. (32)

In der Begründung zu diesem Vorschlag hieß es über die Zusammensetzung des Rundfunkrates, der keine Partei- oder Parlamentsvertreter vorgah:

"Praktisch ist auf diesem Wege zu erreichen, daß ein möglichst großer Kreis der Rundfunkteilnehmer durch Spitzenorganisationen des Landes erfaßt wird, die je einen Vertreter als Treuhänder in den Rundfunkrat entsenden. In dem neu vorgelegten Vorschlag über die Zusammensetzung des Rundfunkrates sind die politischen

Parteien nicht berücksichtigt worden, weil sie nur einen ganz geringen Prozentsatz der Rundfunkteilnehmer erfassen dürften. Zudem haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, daß die Einschaltung politischer Parteien in die Überwachung des Rundfunks zur Austragung politischer Gegensätze auf dem Rücken des Rundfunks führt, die sich für die Rundfunkarbeit nur schädlich auswirken können." (33)

Unternimmt man den Versuch, die gesellschaftspolitischen Prämissen der rundfunkpolitischen Vorstellungen Bredows nach 1945 noch einmal zu bestimmen, so fällt zunächst auf, daß im Vordergrund aller Bemühungen das Ideal der Überparteilichkeit und Neutralität steht. Wie schon in Weimar war der Garant einer scheinbaren Rundfunk-Neutralität der Staat, wie vor allem der Entwurf von 1945 zeigt. Wenn Bredow 1947 diese Position revidierte, so erhielt sein Neutralitäts-Ideal freilich nur eine andere Form, indem verschiedene Organisationen, ohne ihre qualitative Differenz zu berücksichtigen, in den Aufsichtsgremien vertreten sein sollten. An diesem Punkt traf sich Bredow mit den Vorstellungen der Amerikaner wohl insofern, als es auch deren Grundanliegen war, die politischen und gesellschaftlichen Kräfte im Kommunikationswesen durch Beteiligung zu neutralisieren, was besonders in der Presselizenz-Politik deutlich wurde. (34) Allerdings war die Presselizenz-Politik nicht gegen politische Parteien generell gerichtet. Was Bredow jedenfalls in der Rückschau über die Probleme des Weimarer Rundfunks äußerte, macht deutlich, daß er den politischen Charakter seines unpolitischen, im Kern eben antidemokratischen Rundfunkideals auch nach 1945 kaum recht verstehen konnte. Bezeichnend hierfür mag der Einwand sein, den er später gegenüber einer Äußerung des Münchener Intendanten vorbrachte, der von Verstaatlichungstendenzen des Rundfunks schon gegen Ende der zwanziger Jahre gesprochen hatte. Bredow meinte, dies entspreche nicht den Tatsachen: "Bis 1932 - während des Aufstiegs

der NSDAP zur stärksten Partei - war nämlich die Programmgestaltung unabhängig und stand lediglich unter Kontrolle von Ausschüssen, die über die Überparteilichkeit und die Innehaltung allgemeiner Richtlinien zu wachen hatte, wie es heute den Rundfunkkräften obliegt." (35)

Die Verhandlungen um die Rundfunkgesetzgebung in den einzelnen Ländern der amerikanischen Besatzungszone vollzogen sich im Zeitraum zwischen 1946 und 1948 vor dem Hintergrund einer Wandlung der amerikanischen Deutschlandpolitik. So zeitigte die Verschärfung des Ost-West-Konfliktes und Auflösung der Anti-Hitler-Koalition auch ihre Auswirkungen auf die informationspolitischen Richtlinien der Besatzungsmacht. Mettler hat diesen Wandel der amerikanischen Informationspolitik, der gegen 1947 einsetzte und sich schließlich auch auf Programmgestaltung, Personalpolitik und geplanten Neuaufbau der Rundfunkanstalten auswirkte, eingehend analysiert:

"Das ursprüngliche Ziel der Demokratisierung öffentlichen Bewußtseins, welches mit einer antinazistischen Ausrichtung den Versuch verband, liberal-demokratische Vorstellungen zu publizieren, ohne jedoch solche von demokratischen Sozialisten auszuschließen, - dieses Ziel trat mehr und mehr in den Hintergrund. Zwar hieß es offiziell, die Demokratisierungspolitik sei in keiner Weise von der neuen informationspolitischen Richtlinie betroffen, - ja, das Ausmaß demokratischer Informationsmöglichkeiten sei sogar für die Deutschen erweitert worden. Tatsächlich verlagerte sich jedoch der Schwerpunkt des für die Informationspolitik erreichbaren politischen Programms von der Demokratisierung auf die antikommunistische Indoktrination und Ideologisierung. Demokratisierung wurde zunehmend mit Antikommunismus gleichgesetzt." (36)

Unmittelbare Folge dieser Neuorientierung war einmal ein personelles Revirement in verschiedenen Sendern - so wurden gegen 1947 mehrere Kommunisten und erklärte

Antifaschisten entlassen - , sowie die Einführung eindeutig antikommunistisch orientierter Radiosendungen. (38) Schließlich wurde die US-Besatzungsmacht auch zunehmend konzessionsbereiter gegenüber den rundfunkpolitischen Plänen konservativer Politiker in Bayern und Baden-Württemberg. Zwar gaben die Amerikaner ihre Grundsätze nicht völlig auf, akzeptierten aber schließlich in der Endphase der Gesetzesberatungen gerade in diesen beiden Ländern beispielsweise das Recht auf Repräsentanz von Regierungsvertretern in den Gremien der Rundfunkanstalten oder eine unmittelbar vom Landtag gewählte Vertretung im Verwaltungsrat. (39)

Das erste Rundfunkgesetz, das schließlich verabschiedet wurde, war das bayerische (10.8.1948). Bis zu diesem Zeitpunkt hatte es jedoch erhebliche Differenzen zwischen den bayerischen Behörden und den amerikanischen Dienststellen gegeben, die ihre Ursache in dem Gegensatz zwischen den obrigkeitsstaatlichen bayerischen Vorstellungen und dem Pluralismus-Prinzip der Amerikaner hatten. So waren nicht weniger als drei Entwürfe in den Vorverhandlungen von den US-Behörden aufgrund zu starken staatlichen Einflusses abgelehnt worden, bevor der endgültige Kompromiß-Entwurf dem bayerischen Landtag zugeleitet wurde. (40)

Ebenfalls 1948 wurden die neuen Rundfunkgesetze in Hessen (2.10.1948) und Bremen (22.11.1948) (41) erlassen. Auch hier - vor allem in Hessen - gab es in der Anfangsphase unterschiedliche Konzeptionen. So existierten (wie in Bayern) zunächst Pläne, den Rundfunk in Form einer GmbH zu organisieren. Der hessische Minister für Kultur und Unterricht Stein (CDU) legte im Frühjahr 1948 einen Entwurf vor, der die Gründung eines Hessischen Rundfunkverbandes auf Mitgliedschaftsbasis, also als öffentlich-rechtliche Körperschaft vorsah; jedoch nicht realisiert wurde. (42) Sowohl in Hessen wie in Bremen aber scheint es keine ähnlich stark staatsautoritär fixierten rundfunkpolitischen Vorstellungen gegeben zu haben wie in

Bayern und Baden-Württemberg.

Das Gesetzgebungsverfahren über den Süddeutschen Rundfunk gestaltete sich ebenfalls außerordentlich schwierig. Mehrere Gesetzentwürfe aus den Jahren 1946, 1947 und 1948, die vom Landtag z.T. schon beschlossen worden waren, wurden nicht gebilligt, da nach Meinung der Amerikaner der staatliche Einfluß zu groß war. (43) Aufgrund der erheblichen Differenzen zwischen Deutschen und Alliierten wurde der Süd - deutsche Rundfunk erst durch das Radio- Gesetz am 6. 4. 1949 gegründet.

In allen vier Ländern der amerikanischen Besatzungszone enthielten die ersten von den Länder-Parlamenten verabschiedeten Rundfunkgesetze die Organe Rundfunkrat, Verwaltungsrat, Intendant. Der Verwaltungsrat ist in Bayern beispielsweise erst in der letzten Phase der Gesetzesformulierung eingeführt worden. Er sollte vor allem eine ständige wirtschaftliche Aufsicht gewährleisten. Bei dieser Konstruktion haben die Gremien von Aktiengesellschaften - Aktionärsversammlung, Aufsichtsrat - Vorbild gestanden; eine Parallele, die etwa im ersten Gesetz über den Süddeutschen Rundfunk vom 6.4.1949 auch ausdrücklich formuliert ist: "Der Rundfunkrat genießt", so heißt es in der ersten Satzung des Senders (Par.5) - "vergleichbar die Rechte und Pflichten einer Hauptversammlung einer Aktiengesellschaft." (45) Kritiker der Rundfunkentwicklung wie Hans-Ulrich Reichert, haben in der Einführung des Verwaltungsrates und der Übertragung von Aufsichtsbefugnissen auf diese Gremien bereits die entscheidende Schwächung des Rundfunkrates sowie der "Autonomie" der Anstalten gesehen. (46) Dem ist insofern zuzustimmen, als gerade der Verwaltungsrat jenes Gremium wurde, in dem schon in der Konstitutionsphase des Rundfunks in der Bundesrepublik Vertreter der Exekutive oder Repräsentanten anderer staatlicher Institutionen geborene Mitglieder waren, ohne vom Rundfunkrat dafür gewählt

worden zu sein. (Eine Tendenz, die sich in den fünfziger Jahren sehr massiv fortsetzte. Vgl. die Beispiele WDR, NDR, ZDF.) So war es speziell in Bayern bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates gelungen, die obrigkeitlichen Tendenzen zu verfestigen, da diesem Gremium laut Gesetz der Präsident des bayerischen Landtages, der Präsident des bayerischen Senats und der Präsident des bayerischen Verwaltungsgerichtes angehörten. Insofern ist hier durchaus eine Schwächung des durch den Rundfunkrat angestrebten "gesellschaftlichen" Kontrollelements zu erkennen, ein Argument, daß im übrigen jedoch in späteren Jahren in juristischen Stellungnahmen nicht gegen eine übermäßige "staatliche" Repräsentanz im Verwaltungsrat sondern einseitig gegen eine Arbeitnehmervertretung in diesem Gremium vorgetragen wird. (Bei entsprechender deutlicher Trennung der Kompetenz-Bereiche von Rundfunk- und Verwaltungsrat ist eine derartige Gliederung jedoch im Interesse einer kontinuierlichen Aufsicht über innerbetriebliche Entscheidungen durchaus geboten. Allerdings stellt sich die Frage der adäquaten Besetzung. Vgl. hierzu Teil C und D dieser Arbeit.)

In allen Rundfunkgesetzen der amerikanischen Zone war der Rundfunkrat von Anfang an aus Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Organisationen zusammengesetzt, wobei allerdings Unterschiede in bezug auf den Anteil von Parlamentariern bestanden: In Baden Württemberg, Bayern und Hessen waren jeweils fünf vom Landtag bestimmte Vertreter im Rundfunkrat repräsentiert, in Bremen hatte die Bürgerschaft kein Entsendungsrecht. Hier enthielt allerdings das am 22.11.48 verabschiedete Gesetz zunächst eine Bestimmung, die vorsah, daß die Deputation für Kunst und Wissenschaft, die von den einzelnen - weitgehend ständischen Organisationen - vorgeschlagenen Gremienvertretern beruft. Auf Intervention der Amerikaner wurde diese Passage noch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes am 15.3.1949 geändert. (47) Im Gegensatz zu den Gesetzen der an-

deren Länder wurde in Bremen vom Prinzip der quantitativ gleichartigen Vertretung durch Organisationen insofern abgewichen, als hier den Gewerkschaften zwei Vertreter zugestanden wurden. (48) (Bei den anderen Sendern wurde das Prinzip der Parität nur geschlechtsspezifisch durchbrochen, indem hier jeweils zu den Organisationsvertretern noch Frauen-Vertreter hinzukamen. In Bremen waren neben den beiden Gewerkschaftsvertretern von Anfang an auch zwei Vertreterinnen des Frauenausschusses vorgesehen.) Der markanteste Unterschied in der Zusammensetzung der Rundfunkräte von Süddeutschem und Bayerischem Rundfunk auf der einen sowie Hessischem Rundfunk und Radio Bremen auf der anderen Seite, lag von Anfang an sicherlich darin, daß bei den süddeutschen Sendern mehrere Organisationen kultureller Produzenten vertreten waren. (49)

Zum Hessischen Rundfunkratmodell, das Vertreter von am Rundfunk interessierten Berufsorganisationen nicht vorsah, äußerte Hans Brédow, der an diesem Gesetz zusammen mit Kurt Magnus unmittelbar mitgewirkt hatte, daß hier bei der Konstruktion des Rundfunkrates "der Gedanke der Vertretung der Allgemeinheit maßgebend gewesen sei und kritisierte dann, daß "in anderen Ländern auch Vertreter einzelner Berufe und Einrichtungen in die Rundfunkräte aufgenommen worden (sind), die gegenüber der Rundfunkanstalt finanzielle Sonderinteressen haben. Hierzu gehören Theaterleiter, Bühnengewerkschaft, Komponisten- und Schriftstellerorganisationen." (50)

Ein Vergleich der Debatten anlässlich der parlamentarischen Behandlung der ersten Rundfunkgesetze in den Ländern der amerikanischen Zone gibt einige wichtige Hinweise in bezug auf die rundfunkpolitischen Konzepte der einzelnen Parlamentsfraktionen.

Zur Zusammensetzung der Rundfunkräte und der beteiligten Organisationen bzw. Institutionen werden allerdings keine Kriterien angegeben, die als dezidierte kommunikationspolitische Begründungen angesehen wer-

den könnten. Auch die Frage nach der "gesellschaftlichen Relevanz", die 1961 vom Bundesverfassungsgericht als konstituierende Kategorie eingeführt wurde, ist in den parlamentarischen Beratungen sehr unterschiedlich und unpräzise beantwortet worden.

Differenziertere Betrachtung verdient unseres Erachtens zunächst die in den Landtagsdebatten vielfach geäußerte Kritik an einer mangelhaften institutionellen Beteiligung der Parlamente an der Rundfunkkontrolle. Aufschlußreich erscheint zumindest - und dies ist eigentlich in bisherigen Untersuchungen nie deutlich geworden - daß vor allem auch die Parteien der Linken, KPD und SPD, hier Bedenken vorbringen. (51) Ohne auf die prinzipielle Frage einer parlamentarischen Beteiligung an der Rundfunk-Kontrolle an dieser Stelle einzugehen zu wollen, (vgl. dazu Teil C dieser Arbeit) erscheint es zumindest fragwürdig, die Bestrebungen nach einer parlamentarischen Kontrolle umstandslos allein dem Machtstreben "der Parteien" (52) zuzuschreiben oder hierin ausschließlich nur eine geschicktere Variante staatsautoritärer oder staatsmonopolistischer Bestrebungen zu sehen. (53) Vor dem Hintergrund der Weimarer Erfahrungen, die ja gezeigt hatten, wie der Rundfunk gegen das Parlament und vor allem die Parteien der Linken aufgebaut werden konnte, erscheinen solche Einwände in der gegebenen historischen Phase als durchaus verständlich.

Ausführliche Aussagen zur Zusammensetzung der Aufsichtsgremien finden sich vor allem in den parlamentarischen Beratungen der Gesetze über den Hessischen und Bayerischen Rundfunk. (54) In der ersten Lesung des Entwurfes eines Gesetzes über den Hessischen Rundfunk am 11. August 1948, begründete der Minister für Unterricht und Kultus Stein den Entwurf der Staatsregierung für ein Hessisches Rundfunkgesetz. (55) Zur Gremienkompetenz und Zusammensetzung des Rundfunkrates, der keine Landtagsvertreter, jedoch zwei Regierungsvertreter vorsah, führte er an: "Der Rundfunkrat

entspricht etwa dem Parlament, der Verwaltungsrat in etwa der Exekutive und der Intendant ist der herausgehobene Leiter. ... Die Mitglieder des Rundfunkrates sind nach folgenden Gesichtspunkten ausgewählt worden: Zunächst einmal Vertreter öffentlicher Körperschaften, dann Vertreter halböffentlicher Organisationen, Frauenorganisationen, Jugendorganisationen usw. Dann schließen sich an Vertreter kirchlicher und religiöser Gemeinschaften, Vertreter des Erziehungs- und Bildungswesens und zum Schluß Vertreter der kulturellen Organisationen. Es ist ausdrücklich bestimmt, daß unter den Vertretern auch mindestens eine Frau sein muß. ... Um zu verhindern, daß sich in dem Rundfunkrat eine Klüngelwirtschaft herausbildet, sieht Par. 7 vor, daß alle zwei Jahre ein Drittel der Mitglieder ausscheidet und durch andere ersetzt wird." (56)

Nach der Eröffnung der Aussprache bekundete der Abgeordnete Freidhof für die SPD sein Einverständnis mit dem vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Strukturprinzip sowie der vorgeschlagenen Gremienaufteilung, kritisierte allerdings, "daß der Landtag als parlamentarische Vertretung des hessischen Volkes in dem Rundfunkrat nicht vertreten sein soll. Wir erwarten, daß der Ausschuß sich damit einverstanden erklären wird, daß auch der Landtag in diesem Rat vertreten ist. Auch erscheint uns wichtig, daß die geistig Schaffenden in einem größeren Umfange im Rundfunkrat vertreten sind, als es in dem Entwurf vorgesehen ist." (57)

Für die KPD-Fraktion kritisierte der Abgeordnete Carlebach die Zusammensetzung des Rundfunkrates: "Es ergibt sich, daß man bewußt dafür sorgen will, daß jene Kräfte des Konservativismus, um nicht zu sagen der Reaktion überwiegen, die in Deutschland immer überwogen haben." (58) Er erhob stärkste Bedenken gegen das Gesetz, da es seiner Meinung nach von der Besatzungsmacht oktroyiert werde. Der Vertreter der LPD wandte sich gegen das öffentlich-rechtliche Prinzip

als allein möglicher Form und verwies auf das Beispiel der privaten Anstalten in den USA, die - so führte er an - dazu geführt habe, "daß jeder zu der Information kommen konnte, zu der er kommen wollte und es hat weiter dazu geführt, daß die künstlerische Form des Rundfunks als solche ein außerordentliches Niveau erreicht hat." (59) Die Nominierung der jüdischen Kultusgemeinschaften für den Rundfunkrat bewertete er als respektabel, meinte jedoch, daß sie bei der Zusammensetzung des Rates "keine große Bedeutung mehr haben dürfte." (60) Einwände gegen die Zusammenstellung des Rundfunkrates trug auch der Vertreter der CDU vor. Es entstehe der Eindruck, "daß die Bedeutung der einzelnen hier aufgeführten Gruppen nicht in das richtige Verhältnis gebracht wurde, nicht richtig gegenseitig abgewogen wurde. Ich muß sagen, daß zum Beispiel dem Vertreter einer Kirche, der der größte Teil der deutschen Bevölkerung oder mindestens die Hälfte angehört - je nach der Gegend, in der man wohnt - wahrscheinlich doch ein größeres Gewicht beizulegen und seiner Meinung weitergehend Rechnung zu tragen ist als etwa dem Vertreter eines Landessportbundes." (61)

Nachdem der Entwurf an einen Rundfunkausschuß überwiesen worden war, dem vier Abgeordnete der SPD, drei der CDU und je einer von LPD und KPD angehörten, fanden die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfes am 22. September 1948 statt. (62)

Zwei Änderungen waren gegenüber dem ersten Entwurf vorgenommen worden: Der Rundfunkrat war von 26 auf 16 - 19 Mitglieder reduziert worden und es war gelungen, eine Vertretung von fünf Abgeordneten des Landtages zu verankern.

In dieser Lesung wird deutlich, daß die Vorstellung von einer Hörerrepräsentanz bei der Zusammensetzung des Rundfunkrates in den Ausschußberatungen ein bestimmendes Moment war. So erläuterte der Abgeordnete

Kanka als Berichterstatter des Ausschusses den überarbeiteten Entwurf und führte zur Konstruktion des Rundfunkrates aus: "Bei der Debatte über die Zusammensetzung des Rundfunkrates ist im Ausschuß die Frage aufgeworfen worden, ob man ihn nicht als Hörerparlament ausgestalten solle, das heißt, ob man ihn nicht durch die Hörer unmittelbar, durch die Hunderttausende von Hörern unmittelbar wählen lassen solle. Die Mehrheit des Ausschusses aber hat diese auf den ersten Blick bestechend wirkende Anregung verworfen. Sie meint, daß auf diese Weise doch nicht die Vertretung der Hörerschaft gesichert sei, die uns bei dem Rundfunkrat vorschwebt,... Man war sich auch darüber einig, daß der Rundfunkrat keine Vertretung der Kulturproduzenten sein solle, also keine Vertretung von all den Berufsorganisationen, die irgendwie in künstlerischer oder sonstiger Beziehung am Rundfunk interessiert sind. Der Rundfunkrat soll vielmehr die Interessen der Hörerschaft als solcher vertreten." (63)

Ähnlich äußerte sich der Abgeordnete Freidhof von der SPD-Fraktion: "Der Rundfunkrat soll die Interessen der Hörer vertreten, und es sollen ihm deshalb nicht solche Personen als Mitglieder angehören, die andere Interessen vertreten, die mit dem Rundfunk konkurrieren. Deshalb haben wir bei der Zusammensetzung des Rundfunkrates die Journalisten und die Theaterintendanten herausgelassen." (64) Während der Vertreter der CDU den Entwurf begrüßte und in der Zusammensetzung des Rundfunkrates einen "Querschnitt der soziologischen und geistigen Struktur des Volkes" sah, und der Vertreter der LPD vor allem begrüßte, daß die seiner Meinung nach ursprünglich vorgesehenen "getarnten Regierungsvertreter" für den Rundfunkrat in dem neuen Entwurf entfallen waren, trug der KPD-Abgeordnete Carlebach erneut grundsätzlich ablehnende Bedenken vor. In seinen Ausführungen wird auch deutlich, daß der Vorschlag einer Hörefvertretung wohl auf einer

Anregung der KPD-Fraktion beruhte: "Der Bericht-
statter hat es schon erwähnt: er sagte, wir hätten
gewünscht, den Rundfunk als 'Hörerparlament' aufzu-
ziehen. Es war noch etwas deutlicher von uns gesagt
worden. Wir haben gesagt: Radio Frankfurt soll ver-
waltet und gelenkt werden von seinen Hörern. Jeder,
der zwei Mark Gebühren zahlt, soll dann automatisch
zahlender Genossenschafter der Radiogenossenschaft
Hessen werden, (Abg. Dr. Steinmetz: Volkseigener Be-
trieb!) er soll die Möglichkeit haben, die Leitung
dieser Genossenschaft zu wählen und zu bestimmen,
wie dies bei jeder anderen Genossenschaft möglich
ist." (65) Er kritisierte ferner den vorgesehenen
Rundfunkrat, der, wie er meinte "angeblich 'unbeein-
flußt' von der Regierung ist und der de factó aus
lauter offenen und getarnten Vertretern der Regierungs-
mehrheit besteht; angefangen mit den Landtagsabgeord-
neten, für deren Wahl ein Modus der Art vorgeschlagen
und festgelegt ist, (Zuruf) daß nur Vertreter der
Regierungsmehrheit hineinkommen, über den Regierungs-
vertreter, über die Leitung der Kirche, der Industrie-
und Handelskammern usw. so daß also - sagen wir sehr
vorsichtig -, 'besonders konservative' Elemente vor-
herrschen sollen. Schließlich gewähren Sie auf der
anderen Seite der Gewerkschaftsbewegung mit ihrer
halben Million Mitglieder einen einzigen Vertreter,
genau so viel wie zum Beispiel der Staatlichen Musik-
hochschule oder dem Freien Deutschen Hochstift, die
jeweils nur ein paar interessierte Menschen vertre-
ten." (66) Schließlich trug er seine Bedenken dagegen
vor, daß keine Vertreter beruflicher Organisationen
in den Rundfunkrat aufgenommen wurden: "Jawohl, es
kommen praktisch nur diejenigen hinein, die den Rund-
funk beeinflussen wollen, aber nicht diejenigen, die
an ihm mitzuwirken haben. Sie haben so gut wie ich
das Schreiben der Gewerkschaft Freie Berufe, das
Schreiben der Genossenschaft Deutscher Bühnengehö-
riger und des Berufsverbandes Deutscher Komponisten

vor sich liegen. Sie wissen so gut wie ich, warum Sie dieses Schreiben mit Nein beantwortet haben. Sie wissen so gut wie ich, warum wir auf dem Standpunkt stehen, daß diese Menschen ein ganz anderes Recht hätten in den Rundfunkrat hineinzukommen, als die Vertreter irgendwelcher Beeinflussungsinstitute, die den Rundfunkrat unter ihre Kontrolle bringen wollen." (67) Das Gesetz wurde dann in der dritten Lesung gegen die Stimmen der KPD angenommen. Daß auch in Bayern das Modell einer Hörerververtretung den Abgeordneten bei der Konzipierung des Rundfunkrates vorschwebte, zeigte der Bericht des CSU-Abgeordneten **Hausleiter**, der in der 82. Sitzung des Bayerischen Landtages am 29. Juli 1948 (68) den Gesetz-Entwurf des Ausschusses für kulturpolitische Fragen erläuterte: Allerdings sind in Bayern - im Gegensatz zur hessischen Lösung, wie bereits angeführt - dabei auch die Ansprüche von Berufsorganisationen akzeptiert worden: "Auf der anderen Seite haben wir das berechnigte Interesse der Hörer durchsetzen und festlegen müssen, daß die Hörergruppen nach ihrer Vielfalt und ihren verschiedenen Richtungen vertreten sind. Wir haben eingehend die Frage erörtert, wieweit auch die produktiven Menschen aus dem geistigen und künstlerischen Bereich im Rundfunk vertreten sein sollen. Wir haben uns schließlich einhellig darauf geeinigt, daß beide Gruppen, sowohl die Hörer wie die geistig und künstlerisch produktiven Menschen entsprechend vertreten sein sollen. ...

Wir haben dann weiter festgelegt, daß in der Zusammensetzung des Rundfunkrates auch die Stammesgliederung des Landes Bayern respektiert werden soll, damit da nicht eine einseitige Überbetonung der Zentrale zustande kommen kann. Wir haben schließlich festgelegt, was mir auch wesentlich zu sein scheint, daß dort, wo mehrere Organisationen einen gemeinsamen Vertreter stellen, ein turnusmäßiger Wechsel erwünscht ist." (69)

Dem Rundfunkrat - so in der gleichen Debatte der Abgeordnete Meixner (CSU), der den Vorsitz des Ausschusses übernommen hatte - habe man eine solche Organisation gegeben, daß "alle Schichten des Volkes, angefangen von dem Mitglied der Staatsregierung bis herab zu den großen Organisationen und Bündnissen im Lande vereinigt hat." (70)

Während - wie angeführt - Vertreter der SPD in Hessen ursprünglich eine stärkere Vertretung der Kulturproduzenten gefordert hatten, wurde ihre Berücksichtigung im Bayerischen Gesetz-Entwurf von dem SPD-Abgeordneten Beck (zugleich Mitglied des Ausschusses) hingegen problematisiert. Daran wird auch deutlich, daß es in den einzelnen Ländern wohl keine einheitliche Rundfunk-Politik der Parteien - zumindest der SPD - gegeben hat. Seine Kritik an den Produzenten-Organisationen begründete Beck vor allem mit ihrem mangelnden politischen Gewicht: "Entweder hat der Beirat die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß der Rundfunk das demokratische Instrument bleibt - dann hat er eine politische Aufgabe und politische Aufgaben müssen auch von politischen Menschen oder Organisationen erfüllt werden, eine solche politische Aufgabe kann nicht von irgendeinem Künstler erfüllt werden, dessen politische Auffassung überhaupt niemand kennt und der auch nicht danach gefragt wird -, oder er soll diese Aufgabe gar nicht haben. Dann hat er eine künstlerische oder kulturelle Aufgabe und muß selbstverständlich aus solchen Persönlichkeiten zusammengesetzt sein. Aber was ich mir darunter vorgestellt habe, war, Mittler zu sein zwischen Hörer und Intendanten auf der anderen Seite. Und dazu gehört auch, daß die Leute, die im Rundfunkrat sind, eine gewisse Stütze hinter sich haben, daß sie eine machtvolle Organisation besitzen, die eventuell mit ihrem Gewicht die Neutralität des Rundfunks erzwingen kann. Die Gewerkschaften und der Bauernverband sind solche Organisationen. Ob aber der bayerische Komponisten- und Musikerverband, so wichtig

er künstlerisch ist, eine solche Organisation mit politischem Gewicht ist, die in solchen Momenten entscheidend zur politischen Verteidigung des Rundfunks beitragen kann, möchte ich für meinen Teil bezweifeln." (71)

Während sich der SPD-Abgeordnete Franke gegen die Kritik an Parlamentariern in den Aufsichtsgremien wandte, (72) wird in den Beiträgen der FDP-Abgeordneten Schneider und Korff deutlich, daß sie in der Vertretung kultureller Organisationen - ähnlich wie die LPD in Hessen - offenbar die Bestimmung des Rundfunks als kulturelles Instrument gewahrt sehen wollen. Während der Abgeordnete Schneider allerdings bedauert, daß die Berufsgruppen der freischaffenden Künstler keine soziale Sicherung innerhalb des Rundfunkgesetzes erhalten hätten (73), sieht sein Fraktionskollege Korff in dem Rundfunkrat des geplanten Gesetzes seine Vorstellung einer "dynamischen Dreiheit" von "Schaffenden" einerseits, "Hörenden" andererseits und dazwischen den "Vermittelnden" offenbar gewahrt. (74)

Bei den Beratungen der Rundfunkgesetze in Baden-Württemberg und Bremen wurden Vorstellungen, die den Rundfunkrat als Hörerparlament charakterisieren, nicht in ähnlich dezidiierter Weise öffentlich artikuliert. (75) Anzumerken bleibt an dieser Stelle, daß sich in dem Konzept einer Hörerververtretung durch Organisationen bereits die eigentümliche Ambivalenz der Konstruktion der Rundfunkräte offenbart: Obwohl einerseits unterschiedliche soziale, politische und kulturelle Interessen, die auch in verschiedenen Verbänden und Organisationen ihren Ausdruck finden, akzeptiert werden, löst sich die soziale Differenzierung in der den Gremien zugeschriebenen Aufgabenstellung zugunsten eines unterstellten einheitlichen Interessenzusammenhangs auf, der im Status des "Hörers" aufgehoben zu sein scheint. Zu fragen bleibt, ob damit nicht auch das Pluralismus-Konzept (es wurde von Anfang an kontrovers interpretiert) aufgelöst wird, denn der Status

des Hörers konstituiert sicherlich keinen homogenen Interessenzusammenhang und stellt kaum das Kriterium dar, nachdem sich Individuen oder Gruppen organisieren. Offenkundig wird der Widerspruch zudem, wenn - wie für den Bayerischen Rundfunk festgelegt - in einer Durchführungsverordnung von 1948 - der Wahlmodus für die einzelnen Organisationen bestimmte, daß beispielsweise die Vertreter der Kirchen entweder durch die katholischen Bischöfe der bayerischen Diözesen oder durch den evangelisch-lutherischen Landeskirchenrat nominiert werden, die Vertreter anderer Organisationen zwar aus Wahlversammlungen hervorgehen, die aber durch die jeweiligen Vorstände gewählt werden. (76)

2. Britische Zone

Wie schon erwähnt, entschieden sich die Engländer dafür, in ihrer Besatzungszone nur einen einzigen ~~Radio~~ ~~Station~~ zu errichten; sein Aufbau sollte sich an dem Modell der BBC orientieren. (77)

Der Sendebetrieb wurde von zwei Funkhäusern aus betrieben. Für den norddeutschen Raum stand das Funkhaus Hamburg zur Verfügung, in dem bereits im Mai 1945 unter britischer Kontrolle die Sendetätigkeit aufgenommen wurde, während im westdeutschen Raum das Funkhaus Köln vorhanden war, in dem jedoch erst im September 1945 Sendungen ausgestrahlt werden konnten, da die Anlagen erheblich zerstört waren. Beide Funkhäuser benutzten die gleiche ^{Frequenz}, wobei jedoch der Anteil des Funkhauses Köln am Gesamtprogramm um 30% betrug. (78)

Die Tatsache, daß der Anteil des Kölner Funkhauses im Vergleich zu Hamburg außerordentlich gering war, führte bereits im Jahre 1946 zu den ersten Bemühungen, für den westdeutschen Raum ^{zu} einem eigenen Sender zu gelangen. Maßgeblich für diese Bestrebungen, die die Auseinandersetzungen um den NWDR bis zur endgültigen

Teilung 1954 bestimmten, waren auf der einen Seite der Vorwurf, daß der NWDR die spezifischen Bedürfnisse der westdeutschen Länder (zunächst Provinz Nordrhein und Westfalen, ab 1946 Nordrhein-Westfalen) nicht genügend berücksichtige, zum anderen aber auch - vor allem in der Anfangsphase des NWDR - politische Bedenken, die hauptsächlich ^{von} konservativen Kräfte der CDU und des Zentrums in Nordrhein-Westfalen vorgetragen wurden. So faßte der Rundfunk- und Presseausschuß der CDU Nordrhein am 25.5.1947 eine Resolution, in der unter anderem gefordert wurde, den Rundfunk in deutsche Hände zu überführen und den Kölner Sender "als christlich-abendländischen Sender im Gegensatz zum liberal-marxistischen Sender Hamburg" auszubauen. (79)

Wenn also vor allem politische Motive in Nordrhein und Westfalen bei den Bemühungen um Einfluß auf die Programmgestaltung des Senders maßgeblich waren, so darf indessen nicht übersehen werden, daß der Wunsch, einen eigenen Kölner Sender zu erhalten, auch bei den Mitarbeitern des Kölner Funkhauses eine reale Basis hatte. Auf diesen Aspekt weist vor allem Rüdiger Hoffmann hin: "Die völlige Unterordnung in beinahe allen Bereichen des Rundfunks, die dem Kölner Sender und seinem Intendanten von Hamburg aus zugemutet wurde, war ein entscheidendes Motiv dafür, daß die Parole 'los von Hamburg' von den Mitarbeitern des NWDR-Köln neben allen anderen Motiven, die eine Rolle gespielt haben mögen, zum Hauptargument für ihre Separierungspolitik gemacht wurde. Dies ist in Gesprächen mit Mitarbeitern aus jener Zeit immer wieder betont worden." (80)

In ihrer Personalpolitik bevorzugte die englische Besatzungsmacht zunächst vor allem erklärte Antifaschisten. (81) Da auch für sie der Rundfunk Medium der Umerziehung der Deutschen sein sollte, "schienen die von den Nationalsozialisten verfolgten Sozialde-

mokraten und Kommunisten und ihnen nahestehende Persönlichkeiten am besten für leitende Stellen auch beim Rundfunk geeignet. (82) Allerdings zeichnete sich hier Anfang 1947 eine Wende ab, die - ähnlich wie wenige Zeit später in der amerikanischen Zone - zur Entlassung führender sozialistischer und kommunistischer Mitarbeiter führte. (83) Dierk Ludwig Schaaf führt diese personellen Veränderungen auf den Beginn des Kalten Krieges zurück (84), worin ihm jedoch von Wolfgang Jacobmeyer heftig widersprochen wird. Jacobmeyer vertritt die Auffassung, daß die Entlassungen aufgrund der ungesicherten Quellenbasis nicht mit einer grundsätzlichen Wende der englischen Informationspolitik in Zusammenhang gebracht werden könnten. Sein Hauptargument: Die Entlassungen hätten bei der britischen Besatzungsmacht früher begonnen als bei den Amerikanern (Mitte 1947), deren Rundfunkanstalten den Umschwung in der offiziellen Informationspolitik noch am stärksten registriert hätten. Überdies hätten bei den Engländern eher organisationspolitische Motive eine Rolle gespielt. (85) Dieser Einwand Jacobmeyers kann allerdings wenig Plausibilität beanspruchen, denn immerhin trat der offene Bruch zwischen den westlichen Alliierten und der Sowjetunion bereits im Mai 1946 ein, als die Reparationslieferungen aus der amerikanischen Zone eingestellt wurden. Zudem waren die Engländer von Anfang an aufgrund der eigenen finanziellen Notsituation erklärte Gegner der sowjetischen Reparationsforderungen und sehr viel eher an einem schnellen Aufbau der deutschen Produktion interessiert, um eine von den Besatzungsmächten unabhängige Versorgung der deutschen Bevölkerung zu gewährleisten. (86) Insofern erscheint es durchaus logisch, daß sich der beginnende Kalte Krieg sehr viel schneller als bei den Amerikanern auch auf ihre Medien- und Personalpolitik auswirkte. Erwähnenswert erscheint auch, daß beispielsweise die Entlassung des ersten Kölner Intendanten Burghardt (seit 1930 Mitglied der KPD, nach

1945 Mitbegründer des Kampfbundes gegen den Faschismus) von der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen begrüßt wurde. Die britische Entscheidung ihn überhaupt einzustellen, wurde nachträglich kritisiert, wobei ihm vorgeworfen wurde, daß er "als extremer Liberaler keineswegs dem kulturellen Gesicht des westdeutschen Sendegebietes entsprochen" habe. (87) Hier mischen sich also politische Bedenken mit dem Bedürfnis nach kultureller Eigenständigkeit.

Die Bestrebungen der Briten, den NWDR in deutsche Hände zu übergeben, begannen 1946. Das zuständige Gremium zur Beratung der Briten in bezug auf die Neuorganisation des Rundfunks war ein Zonenbeirat, der Anfang 1946 von der britischen Kontrollkommission gebildet worden war und dessen Mitglieder von den Landtagen nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen berufen wurden. Allgemein hatte er die Aufgabe, die Besatzungsmacht in allen Fragen des öffentlichen Lebens zu beraten. (88) Für den Neu-Aufbau des Rundfunks war auf der englischen Seite vor allem Hugh Carlton Greene maßgeblich verantwortlich, der am 1.10.1946 die Leitung des NWDR übernahm und der wesentlich konzeptionelle Vorstellungen über die Struktur des NWDR entwickelt hat und auch die entscheidenden Verhandlungen führte. Nach den Plänen Greenes sollte auch der NWDR von der unmittelbaren Exekutiv-Gewalt unabhängig sein und nicht von einer Partei dominiert werden. Allerdings gelang es nicht, eine Konstruktion zu entwickeln, die verhinderte, daß sich die Rundfunkaufsicht zugunsten einer bestimmten parteipolitischen Kräftekonstellation veränderte. Der Zonenbeirat meldete bald einen massiven Anspruch der in ihm vertretenen Parteien an. Am 15.8.1947 verabschiedete er eine Resolution an die Militärregierung in der es hieß: "Da die Parteien selbst in ihrem Stärkeverhältnis ein Ausdruck der öffentlichen Meinung sind, geben die hier versammelten Teilnehmer der Konferenz dem wiederholt ausgesprochenen Wunsch nochmals Ausdruck, daß die Parteien in stür-

kerem Maße als bisher an der Programmgestaltung des Rundfunks teilnehmen mögen." (89)

In Westfalen und Rheinland gab es 1946 bereits sogenannte Rundfunkausschüsse, die als Vertreter der Hörer gedacht waren und in ihrer Struktur Ähnlichkeiten mit den späteren Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten aufwiesen. (90) Der Kölner Intendant Burghardt empfahl diese Konstruktion der Ausschüsse als Modell für die spätere Rundfunk-Aufsicht in einem Schreiben an den Britischen Kontrolloffizier 1946: "Diese Ausschüsse, abgesehen davon, daß sie eine Verbindung mit der Hörerschaft darstellen, sind vielleicht schon als ein Anfang der zukünftigen Rundfunk-Organisation anzusehen, die an Stelle der früheren staatlichen Kontrolle treten soll. ... Es ist möglich, daß der Rundfunkrat einmal wieder eine staatliche Einrichtung wird, dann aber darf er auf keinen Fall wieder vom Staat kontrolliert werden. Die einzige richtige Kontrolle müßte von den sogenannten Rundfunkbeiräten ausgehen, die sich so zusammensetzen würden, wie wir es mit der Schaffung unserer Rundfunkausschüsse schon begonnen haben. Ich bin überzeugt, daß allein von hier die künftige Rundfunkorganisation ausgehen kann." (91)

Die englischen Pläne - vorgetragen durch Greene - sahen vor, einen sogenannten Hauptausschuß (vergleichbar dem Rundfunkrat in den anderen Ländern) zu bilden, der wiederum einen Verwaltungsrat wählen sollte. Wesentliche Aufgabe des Verwaltungsrates sollte die Wahl eines Generaldirektors für den NWDR sein. Greene legte seine Pläne zur Besetzung des Hauptausschusses Mitte August 1947 in Düsseldorf vor. Vorgesehen waren: Die drei Ministerpräsidenten der britischen Zone sowie der erste Bürgermeister von Hamburg; die vier Rektoren der Universitäten Bonn, Münster, Göttingen und Kiel; der Erzbischof von Köln und der Landesbischof von Hannover; der Vorsitzende der Gewerkschaften in der britischen Zone. (92)

Dagegenüber erreichten jedoch Zonenbeirat und Landesregierungen eine veränderte Zusammensetzung des Hauptausschusses, der eine Mischung aus formalisierten Pluralismus-Vorstellungen und eindeutiger Regierungs- und Parteien-Dominanz darstellte:

Die drei Ministerpräsidenten der britischen Zone und der erste Bürgermeister von Hamburg; vier Vertreter des Erziehungswesens (die später im Einvernehmen mit den Kultusministern ernannt wurden); je ein Rundfunkbevollmächtigter der evangelischen und katholischen Kirche; die Präsidenten der staatlichen Musikhochschule Köln und des Zentraljustizamtes (in der geänderten Fassung der VO 118 der Präsident des Oberlandesgerichtes aus einem der beteiligten Länder), je ein Vertreter der Industrie- und Handelskammer, des DGB, des Norddeutschen Journalisten-Verbandes und des Deutschen Bühnenverbandes. (94)

Mit diesen Bestimmungen wurden am 1.1.1948 die Verordnung 118 über die Organisation des NWDR sowie die Satzung erlassen. Ende 1948 wurden die Sendeanlagen von der Post auf den NWDR übertragen. (95) Eine Analyse von Verordnung und Satzung zeigt (96), daß es sich bei der proklamierten Unabhängigkeit des NWDR eher um eine Schein-Autonomie handelte, denn den Interessen der Exekutiv-Organe der Länder bzw. Mehrheitsfraktionen der Parteien waren allzuvielen Möglichkeiten gegeben, ihren Interessen Geltung zu verschaffen. Eine formelle Staatsaufsicht sollte - wie in der amerikanischen Zone - aufgrund der Verordnung im Gegensatz zu sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften ausgeschlossen sein (Artikel 2 der VO 118). Par. 1 Abs. 5 der Satzung bestimmte: "Der Rundfunk wird in voller Unabhängigkeit von Einflüssen des Staates und parteipolitischen Richtungen betrieben." (97)

Hierzu steht die Zusammensetzung des Hauptausschusses, dessen Hauptaufgabe in der Wahl des Verwaltungsrates bestand, in eindeutigem Widerspruch. Zudem waren in den Bestimmungen keine Angaben enthalten, die in ir-

gend einer Weise bei den entsendungsberechtigten Organisationen demokratische Wahlverfahren vorsahen. Vielmehr sollten die Vertreter der Organisationen allein durch jeweilige Vorstände bzw. Spitzengremien ernannt werden, so daß also keine Möglichkeit bestehen konnte, Rezeptions- oder Kommunikationsbedürfnisse selbst im Rahmen organisationsinterner Willensbildung an den Rundfunk heranzutragen.

Eine Vertretung der Rundfunkmitarbeiter war ebenfalls nicht vorgesehen. Im Gegensatz zu den anderen Anstalten sah die Satzung im übrigen ein Weisungs- und Anordnungsrecht des Verwaltungsrates in Programmfragen vor. Dies ist bei der Auflösung des NWDR 1954 weitgehend übernommen worden.

Was allerdings in späteren Jahren für den NDR Bedeutung erlangen sollte - (vgl. etwa die Auseinandersetzungen um die Intendantenwahl im NDR 1974, die aufgrund paritätischer Besetzung des Verwaltungsrates, vier SPD-, vier CDU-Vertreter, zur Entscheidungsunfähigkeit des Gremiums führte, (98)) - war hier in der Satzung noch nicht enthalten: Der Verwaltungsrat bestand aus sieben Mitgliedern, was zumindest die Immobilität bei Entscheidungen aufgrund parteipolitischer Polarisierung ausschloß.

Die erste Zusammensetzung des Verwaltungsrates, der 1948 gewählt wurde, demonstrierte bereits die Dominanz der stärksten Parteien in diesem Gremium, wobei noch zu berücksichtigen ist, daß auf Vorschlag des niedersächsischen Ministerpräsidenten Kopf jedem Land das Vorschlagsrecht für einen Vertreter zustehen sollte. Für Niedersachsen wurden entsandt: Adolf Grimme (SPD) (er wurde auch zum ersten Generaldirektor des NWDR gewählt), für Hamburg: Rudolf Küstermeier (SPD), Schleswig-Holstein: Heinz Adler (CDU), Nordrhein-Westfalen: Heinrich Raskop (CDU), Berlin: Otto Heinrich von der Gabletz (CDU). Je ein weiterer Sitz wurde auf Vorschlag der Gewerkschaften, der andere

auf Vorschlag der nordrhein-westfälischen Hauptaus-
schußmitglieder besetzt. Letztere benannten Emil
Dovifat (CDU), der Vorsitzende des DGB, Luise Albertz
(SPD). (99)

Bei der Bewertung dieser ersten Aufbauphase des NWDR
zeigt sich, daß strukturelle Konflikte, die insbeson-
dere beim späteren NDR (aber auch beim WDR) auftra-
ten, bereits unter dem Einfluß der englischen Besat-
zungsmacht durch die Bestimmungen über Zusammenset-
zung und Kompetenz der Gremien angelegt waren. Als
Ursache für das Scheitern der ursprünglichen briti-
schen Pläne führt Hoffmann Äußerungen der britischen
Besatzungsmächte an, aus denen hervorgehe, "daß das
Motiv, 'Vertrauen' eine ziemlich große Rolle gespielt
haben mag", ebenso aber auch eine Fehleinschätzung
deutscher Nachkriegspolitik. (100) Hier sind jedoch
einige Zweifel berechtigt, denn der Wandel auch der
englischen Deutschlandpolitik im Verein mit der ame-
rikanischen Besatzungsmacht führte wohl ebenso auf
dem Gebiet des Rundfunks zu einer zunehmenden politi-
schen Interessenidentität zwischen führenden deut-
schen Politikern und Engländern. Immerhin waren be-
reits in dem ersten Vorschlag Greenes zur Besetzung
des Hauptausschusses Regierungsvertreter vorgesehen.

Zum anderen aber mögen die Ursachen wohl auch darin
gelegen haben, daß eigentlich keine wirklich konzepti-
onellen Vorstellungen darüber vorlagen, welchen ge-
sellschaftlichen Kräften der Zugang zum Rundfunk ge-
währt werden sollte und zwar in einer Weise, die so-
wohl in bezug auf den Gremien-Aufbau wie auch im Bin-
nenbereich der Anstalten demokratische Entscheidungs-
verfahren ermöglicht.

Die weitere Entwicklung des NWDR war - ohne entschei-
denden Einfluß der Briten - von dem Bemühen gekenn-
zeichnet, den NWDR zu teilen und ihn in deutsche Hän-
de zu überführen. Ursache für die Bestrebungen nach
einem Staatsvertrag war vor allem die Bestimmung von
Art. 130 Abs. 3 GG, wonach alle Anstalten und Körper-

schaften des öffentlichen Rechts, die nicht auf Staatsverträgen zwischen den Ländern bestehen, der Aufsicht der obersten Bundesbehörde unterstehen. Ein Staatsvertrag war also die einzige Rechtskonstruktion, die eine weitere Beteiligung der Länder nach Aufhebung der britischen Verordnung 118 garantieren konnte.

3. Französische Zone

Die französische Rundfunkpolitik verlief nach 1945 auf zwei verschiedenen Ebenen: Während sie im Saarland - das wirtschaftlich an Frankreich angegliedert wurde und politisch einen Sonderstatus erhielt, wodurch es der Zuständigkeit des alliierten Kontrollrates entzogen war - vor allem bis 1952 ganz den spezifischen politischen Interessen der Franzosen untergeordnet war (101), orientierte sich die französische Besatzungsmacht in ihrem eigentlichen Zonengebiet (Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern) sowohl an englischen wie an amerikanischen Beispielen. Ähnlich wie die Briten gründeten sie in den Ländern ihrer Zone nur eine einzige Rundfunkanstalt, deren organisatorische Grundlagen in einer Militärverordnung - also ohne Einschaltung der Länderparlamente - niedergelegt wurden. Eine ähnliche Einrichtung wie der Zonenbeirat in der britischen Zone existierte im französischen Besatzungsgebiet jedoch nicht, so daß auch die Militärverordnungen ohne Beratung oder Mitwirkung durch deutsche Stellen erlassen wurden. Inhaltlich jedoch ähneln die französischen Ordnungsprinzipien stark den amerikanischen rundfunkpolitischen Vorschriften, obwohl Frankreich selbst keine öffentlich-rechtliche Rundfunkverfassung kannte. (102)

Die grundlegenden Bestimmungen über den Aufbau des Südwestfunks waren in der Verordnung der französischen Militärregierung Nr. 187 vom 30.10.1948 enthalten. Die am gleichen Tag erlassene VO 188 betraf die Zuweisungen der Rundfunkeinrichtungen des französischen Besatzungsgebietes in Deutschland an den Südwestfunk. (103) Die VO 187 sah ausdrücklich vor, daß

der Südwestfunk das Recht der Selbstverwaltung genieße (Teil I, Art. 1) und daß "... vorbehaltlich der folgenden Artikel über die Zusammensetzung und Aufgaben des Rundfunkrates und des Verwaltungsrates ... jede Kontrolle und Einmischung seitens der Regierungen, der öffentlichen Verwaltungen, der konfessionellen Behörden, der politischen Parteien und Interessengruppen verboten" ist. (104) Wie bei den Rundfunkanstalten in der amerikanischen Besatzungszone waren als Organe Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendant vorgesehen. Die entsendungsberechtigten Gruppierungen und Organisationen für den Rundfunkrat verteilten sich nach einem Schlüssel anteilmäßig auf die drei Länder der französischen Besatzungszone, wobei entsendungsberechtigt waren: (in Klammern die Zahl der Gesamtvertreter) Regierungen (3), Volksvertretungen (8), Kirchen und Wohlfahrtsverbände (8), Erziehungswesen, Universitäten und Höhere Schulen (7), Presse (5), Theater und Musik (5), Jugendbewegungen und Sportorganisationen (4), Gewerkschaftsorganisationen (4), Landwirtschaftskammern, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern (4), Südwestfunk (1) (Vorsitzender des Verwaltungsrates). (105)

Im Gegensatz zu allen anderen Rundfunkgesetzen bzw. Verordnungen der Westzonen enthielt die Militärverordnung eine Klausel, die vorsah, daß die Tätigkeit im Rundfunkrat für alle Vertreter (bis auf die Repräsentanten der Regierung) mit der Tätigkeit eines Regierungsmitgliedes unvereinbar sei und legte weiterhin fest, daß "... die Aufgaben eines Vertreters der Gewerkschaftsorganisationen, der Landwirtschaftskammern, der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, der Jugendorganisationen, der Sportorganisationen, der Wohlfahrtsverbände beim Rundfunkrat ... mit der Ausübung eines öffentlichen Amtes unvereinbar." sind. (106)

Rundfunkrat und Verwaltungsrat erhielten gemeinsam die Satzungskompetenz. (107) (Als beratende Mitglieder gehörten dem Rundfunkrat 12 von ihm selbst zu wählende Einzelpersonlichkeiten an, darunter sechs Ausländer) Wirtschaftliche und verwaltungstechnische Kompetenzen lagen beim Verwaltungsrat, dessen 7 - 11 Mitglieder - deren Tätigkeit ebenfalls mit den Aufgaben eines Regierungsmitgliedes unvereinbar war - allein vom Rundfunkrat gewählt wurden. (Es waren also keine "geborenen" Mitglieder vorgesehen!)

Nicht mehr als zwei Mitglieder des Verwaltungsrates durften Angehörige einer öffentlichen Verwaltung sein. (Das französische Oberkommando behielt sich jedoch ein Bestätigungsrecht bei allen Funktionsträgern vor.)

Gemessen an dem Anspruch, den Rundfunkanstalten "Unabhängigkeit" zu gewähren, zeigen die Bestimmungen der VO 187 im Vergleich mit den Verordnungen und Gesetzen in den anderen Westzonen noch die konsequentesten Bemühungen, diesen Anspruch auch durch formelle Kodifizierung zu sichern. Die französische Besatzungsmacht hatte augenscheinlich sehr liberale Grundsätze veröffentlicht.

IV. Tendenzen der Rundfunkgesetzgebung unter deutscher Verantwortung

1. Konsequenzen der Auflösung des NWDR

Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt erwähnt, hatte die zentralistische Struktur des NWDR von Anfang an zu intensiven Bemühungen Nordrhein-Westfalens geführt, einen eigenen westdeutschen Sender zu gründen. Ähnliche Bestrebungen gab es in Berlin, wo man sich seit 1951 um einen Sender bemühte. (107a) Die Gründung des SFB sowie die Teilung des NWDR in NDR und WDR haben die bestehende Rundfunkstruktur erstmals gravierend verändert.

Erkennbar ist hier das entscheidende Motiv, die Rundfunkanstalten einer stärkeren Kontrolle durch die jeweiligen Exekutiv-Organen der Länder sowie die vorherrschenden Partei-Gruppierungen der Länderparlamente zu unterwerfen. Wenn diese Aktivitäten auch bei der Auflösung des NWDR zunächst am deutlichsten zutage treten, so sind sie doch insgesamt kennzeichnendes Moment der Rundfunkpolitik unter deutscher Verantwortung vor allem in der entscheidenden Phase bis zu Beginn der sechziger Jahre. Der Kampf um verstärkten Einfluß auf das Medium Rundfunk ist einerseits Ausdruck politisch-ideologischer Formierungsbestrebungen vor dem Hintergrund eines verschärften, "Kalten Krieges". Diese Motivation bestimmte vor allem die Rundfunkpolitik der regierenden CDU. Ähnliche Absichten scheinen jedoch auch in Berlin bei der Gründung des SFB eine Rolle gespielt zu haben. Schließlich war aber auch das aufkommende Fernsehen eine entscheidende Ursache dafür, daß die großen Parteien in den einzelnen Ländern danach trachteten, ihre Einflußmöglichkeiten auszuweiten.

a. Die Gründung des SFB

In Berlin begannen die Vorbereitungen für einen eigenen Rundfunksender bereits im Jahre 1951. Einen ersten Entwurf für ein Rundfunkgesetz legte der vorbereitende Rundfunkbeirat 1952 vor. Im Vergleich zu den anderen Rundfunkanstalten enthielt der Entwurf ein entscheidendes Novum: Der Senat sollte jeweils die Liste der für den vorgesehenen Rundfunkrat entsendungsberechtigten Organisationen aufstellen und diese Liste alle zwei Jahre überprüfen können. (108) Nachdem die alliierte Kommandantur diese Vorlage aufgrund des übermäßigen Einflusses der Exekutive ablehnte, legte der Senat eine neue Fassung des Gesetzentwurfes vor, in dem die inkriminierte Passage nur geringfügig modifiziert war. Der Senat sollte die von den jeweiligen Organisationen benannten Personen ablehnen können, wenn sie keine Gewähr für eine unparteiliche Amtsführung böten. (109) Dagegen protestierte vor allem die Arbeitsgemeinschaft kulturschaffender Verbände beim alliierten Kontrollrat, da nach ihrer Meinung "die Tendenz zum Senatssender" eindeutig erkennbar war. (110)

Ihren Widerstand gegen das Gesetz gaben die Alliierten schließlich auf, als der Senat eine genaue Liste über die entsendungsberechtigten Vereinigungen vorlegte, in der auch den Organisationen der Arbeitsgemeinschaft kulturschaffender Verbände zwei Sitze im Rundfunkrat zugestanden wurden und das beabsichtigte Veto-Recht des Senats abgemildert worden war. Der Senat konnte zwar Bedenken gegen die Vertreter einzelner Organisationen vorbringen, im Konfliktfalle jedoch hatte die Benennung der Organisationen in Kraft zu treten. (111) Der Einwand schließlich, daß dem künftigen Sender keine eigene Mittelwelle zur Verfügung stand, wurde dadurch ausgeräumt, daß der Senat erklärte, mit anderen westdeutschen Sendern zusammenzuarbeiten, wodurch eine Verfügung über deren Wel-

len ermöglicht werde. Außerdem konnte davon ausgegangen werden, daß der NWDR sich aus Berlin zurückziehen würde und insofern die vom NWDR-Berlin benutzte Welle frei würde. (112)

Am 5.11.1953 beriet das Abgeordnetenhaus über den Gesetzentwurf, wobei der Berichterstatter des Ausschusses, der das Gesetz vorbereitet hatte, der Abgeordnete Landsberg, noch einmal die Bedenken der Alliierten gegen die vorherigen Entwürfe referierte. Daß das vom Senat gewünschte Bestätigungsrecht bei den von den Organisationen entsandten Personen eindeutig politisch motiviert war, bestätigte Landsberg in dem er anführte, daß die Alliierten an "einer Bestimmung Anstoß nahmen, die der Ausschuß aus allgemeinen politischen Gründen für wichtig hielt, nämlich, daß es dem Senat möglich wäre, bei denjenigen Delegierten, die in den Rundfunkrat von Organisationen entsandt würden, etwa Einspruch zu erheben, die dem Senat politisch nicht zuverlässig erschienen." (113)

Das in dieser Sitzung verabschiedete Gesetz enthielt dann auch fast unverändert die Kompromißformel, die die Alliierten gebilligt hatten:

"Mit Ausnahme des Abgeordnetenhauses haben die nach Absatz 3 Ziff. 1 vertretungsberechtigten Organisationen dem Senat die vorgesehenen Persönlichkeiten vor der Entsendung mitzuteilen. Der Senat kann innerhalb von drei Wochen gegen eine Persönlichkeit Einwendungen erheben, wenn sie nicht die Gewähr für eine den Grundsätzen des § 3 entsprechende demokratische Haltung und unparteiliche Amtsführung bietet. Kommt es nicht zu einer Einigung, so bleibt es der Organisation unbenommen, die von ihr vorgesehene Persönlichkeit zu entsenden." (114)

Neben diesem zwar gemilderten, aber doch einschneidenden Eingriff in das autonome Entscheidungsrecht der vertretenen Organisationen, enthielt das Gesetz eine weitere Bestimmung, die vor allem stärkere finan-

zielle Eingriffe in die Wirtschaftsführung der Anstalt über die vorhandene Aufsicht der Gremien hinaus ermöglichen. Auf Verlangen des Senats oder des Abgeordnetenhauses sollte die Wirtschaftsführung des Senders durch den Rechnungshof überprüft werden können. (115) Ansonsten sah das Gesetz neben Rundfunkrat und Verwaltungsrat eine Geschäftsführung vor, die aus Programmdirektor, Technischem Direktor und Wirtschaftsdirektor bestand, wobei eine dieser Personen mit dem Amt des Intendanten betraut wurde. Der Verwaltungsrat bestand aus neun Mitgliedern, von denen vier vom Abgeordnetenhaus und fünf vom Rundfunkrat gewählt wurden.

Der Rundfunkrat setzte sich aus 34 bis 35 Mitgliedern zusammen. (116) Neben sieben Mitgliedern des Abgeordnetenhauses, Vertretern der Kirchen und der jüdischen Kultusgemeinde gehörten vier Hochschulangehörige diesem Gremium an. (2 Vertreter der Hochschulen insgesamt und je ein Vertreter des Institutes für politische Wissenschaft und des Instituts für Publizistik) Neben dem Vertreter des DGB erhielten auch DAG und Beamtenbund je einen Sitz, während auf der anderen Seite paritätisch drei Vertreter der Berliner Unternehmerschaft Sitz und Stimme bekamen - jeweils für Industrie- und Handelskammer, Funkindustrie sowie Handwerks- und Gewerbetekammer. Hinzu kamen je ein weiterer Repräsentant der Kommunikationsindustrie: Zeitungs- und Zeitschriftenverleger im Wechsel sowie die Spitzenorganisationen der Berliner Filmwirtschaft. Kultur- und Medienproduzenten (Presseverband, Theater, Schriftsteller, Musiker, Komponisten) waren durch vier Vertreter repräsentiert. Weiterhin: Landesjugendring und Sportverband sowie ein Vertreter damals noch existierender Hörerverbände.

Zu diesen insgesamt 29 Mitgliedern sollten, durch Zuwahl des Rundfunkrates, noch "fünf bis sechs Persönlichkeiten des geistigen und künstlerischen Lebens" (117)

kommen. Vorgesehen waren Sachverständige auf den Gebieten Erwachsenenbildung, Erziehung, Schulfunk, Bühnenwesen (Freie Volksbühne) sowie ein Kritiker. Neu an der Zusammensetzung dieses Rundfunkrates war vor allem das Prinzip, weitere Gremienmitglieder hinzu zu wählen.

Ein Novum war ebenso die Repräsentanz von Hörerverbänden im Rundfunkrat, zugleich aber auch die Tatsache, daß mehrere Vertreter der am Rundfunk interessierten, jedoch auch mit ihm konkurrierenden, Kommunikations- und Medienindustrie dem Gremium angehörten.

b. Gründung von WDR und NDR

Verhandlungen mit dem Ziel, den NWDR stärker zu dezentralisieren, begannen unter den beteiligten Ländern Noerdrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg im Jahre 1951. (118) Der erste Entwurf eines Staatsvertrages, an dessen Ausarbeitung der damalige Justitiar des NWDR Hans Brack maßgeblich beteiligt war, wurde Ende 1951 vorgelegt. Der vorgesehene Gremienaufbau - Hauptversammlung, Programmbeirat, Kuratorium, Generaldirektor - enthielt bereits wesentliche Elemente der späteren Struktur von NDR und WDR, denn schon hier war die Wahl der Mitglieder der Hauptversammlung durch die Landtage vorgesehen. Ebenso sah die Zusammensetzung des Kuratoriums, dessen Hauptaufgabe vor allem in der Überwachung der Finanzgestaltung und Geschäftsführung sowie der Aufstellung von Richtlinien für das Programm bestand, eine Gliederung nach Landesvertretern vor. Von acht Mitgliedern sollten vier aus Noerdrhein-Westfalen kommen. (119)

Diese: Vorlage kommentiert Schaaf zutreffend:

"Im Ganzen hätte dieser Staatsvertrag den Einfluß der Landtagsfraktionen und Landesregierungen im NWDR noch verstärkt, das in der Praxis ohnehin geringere Gewicht der Kirchen, Hochschulen und Verbände vermindert. Von Mitbestimmungs- oder Mitberatungsrechten der Hörer und Zuschauer, der Redaktionen oder der Gesamtbelegschaft findet sich auch in diesem Entwurf nichts." (120)

Über diesen Entwurf, der zwar noch keine Aufteilung der Anstalt, jedoch eine stärkere Dezentralisierung der Programmgestaltung vorsah, wurde keine Einigung erzielt. Die Gründe dafür lagen nach Eva-Maria Freiburg einmal darin, daß Hamburg diese Konzeption, wohl aufgrund der zu starken Stellung Nordrhein-Westfalens in den Gremien ablehnte, zum anderen aber auch darin, daß es in Nordrhein-Westfalen selbst Kontroversen über den Entwurf gab. (121) Entscheidend für die weitere Entwicklung bis zur Bekanntgabe eines Rundfunkgesetz-Entwurfes für Nordrhein-Westfalen im Jahre 1954, war einerseits das Bestreben der regierenden CDU in Nordrhein-Westfalen, einen eigenen Landessender zu erhalten, da die Interessen Nordrhein-Westfalens nach Meinung der Regierung in Düsseldorf im Verband WDR doch nicht genügend berücksichtigt wurden. (122) Hierbei spielten jedoch ebenso die Bemühungen des Bundes um ein Bundesrundfunkgesetz eine Rolle, die die beteiligten Länder veranlaßten, ihre Kompetenzen stärker wahrzunehmen.

In dieser Beziehung bestand allerdings auch eine gewisse Interessenidentität der Landesregierung in Düsseldorf mit der nordrhein-westfälischen SPD, die durch Gründung eines eigenen Senders in Nordrhein-Westfalen die zentralistischen Bestrebungen der regierenden Bundes-CDU für ein Bundesrundfunkgesetz abwehren wollte. Freilich kam wohl auch die Absicht hin-

zu, dabei parteipolitische Positionen zu sichern. Dieser "großen Koalition" gelang dann auch eine der bedeutendsten Rundfunk-Gesetz-Novellierungen nach 1945.

Die entscheidenden Änderungen im neuen Gesetz gegenüber der bisherigen Gremienstruktur waren: alleinige Wahl der Rundfunkratsmitglieder durch den Landtag von Nordrhein-Westfalen, "Verbannung" gesellschaftlicher Gruppierungen in einen Programmbeirat ohne entscheidende Kompetenzen sowie die Zentralisierung wesentlicher Aufsichtsbefugnisse beim Verwaltungsrat.

Die erste Lesung des Gesetzes fand am 2. Februar 1954 statt. (123) Bereits in dieser ersten Lesung wird die weitgehende Zustimmung der SPD zu dem geplanten Gesetz deutlich. Vor allem gab es keinerlei Kontroversen in bezug auf das geplante Wahlverfahren für die Rundfunkratsmitglieder, das Ministerpräsident Arnold vor allem gegenüber dem "gemischten" Auswahlverfahren bei den Süddeutschen Rundfunkanstalten positiv hervorhob, indem er auf eine demokratischere Legitimation des Parlaments verwies: "Dieses gemischte Auswahlprinzip wird der Bedeutung eines vom Volk gewählten Parlaments meines Erachtens nicht gerecht. Das Parlament ist mehr als eine ständische Organisation: es ist die vom Volk autorisierte legitime Vertretung aller Belange des öffentlichen Lebens. Der Abgeordnete ist nach Verfassung und Gesetz in seinem Gewissen verpflichtet, bei allen seinen Entscheidungen nur das Wohl der Allgemeinheit im Auge zu behalten. (Johnen, CDU: Sehr richtig!)

Demgegenüber vertreten die ständischen Organisationen naturnotwendig in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder." (124)

Auch der Abgeordnete Kühn bekundete sein Einverständnis mit dem vorgesehenen Auswahlverfahren, da es "kein gerechteres Prinzip gibt als die Zugrundelegung des Stärkeverhältnisses der Parteien im Lande." (125)

Kritik übte er an zwei Passagen: Es war vorgesehen, der Bundesregierung und der Landesregierung bei Anlässen, die als "dringlich" und "staatspolitisch besonders bedeutsam" bezeichnet wurden, ein Verlautbarungsrecht einzuräumen; zum anderen sollte die Landesregierung ein Beanstandungsrecht gegenüber dem Westdeutschen Rundfunk erhalten. (126) Diese vorgesehene Form der Rechtsaufsicht, die ohne Zweifel den Charakter der öffentlich-rechtlichen Struktur wie sie nach dem Kriege geschaffen worden war, in entscheidendem Maße verändern sollte, indem sie in die Nähe der übrigen, der Aufsicht der Exekutive unterstehenden öffentlich rechtlichen Körperschaften und Anstalten gerückt wurde, ist schließlich durch eine Formulierung modifiziert worden, die vorschreibt, daß derartige Aufsichtsmaßnahmen "das Recht der freien Meinungsäußerung nicht verletzen dürfen." In dieser Form ist der Paragraph, der wesentlich in Aufsichtsbefugnisse der Gremien eingreift, auch heute noch gültig. (127)

Ein ursprünglicher Passus, der festlegte, daß dem Verwaltungsrat nicht mehr als zwei Mitglieder aus Legislativorganen der Länder und des Bundes angehören dürfen, wurde im zuständigen Ausschuß, auf Empfehlung von Ministerpräsident Arnold, gestrichen. (128)

Hoffmann hebt in seiner Arbeit zu Recht die Bedeutung dieser Änderung hervor, denn sie zeige, daß "neben dem Rundfunkrat auch der Verwaltungsrat ein gegenüber den Organisationen der Gesellschaft abgeschirmtes Interessenfeld von Funktionen und Parteien" sein sollte:

"Die später zu beobachtende Massierung von Spitzenpolitikern aus den gesetzgebenden Körperschaften des Landes und des Bundes sowie der Exekutive im Verwaltungsrat und die damit verbundene Politisierung dieses Gremiums weist auf die starke Bedeutung hin, die diese Änderung des Regierungsentwurfes für die Entwicklung der Rundfunkanstalt hat." (129)

Ein wesentliches Moment der Öffentlich-rechtlichen Rundfunk-Verfassung, die Öffentlichkeit der Rundfunkratssitzungen (130), - von den Vertretern der FDP und des Zentrums vorgeschlagen - wurde im Gesetz nicht verankert. (131)

Nach der zweiten und dritten Lesung am 24.4.1954 und 11.5.1954 wurde das Gesetz am 12.5.1954 mit den Stimmen von CDU, SPD und Zentrum ohne Zustimmung von FDP und KPD verabschiedet. (132)

Die FDP-Fraktion monierte vor allem, daß die Frage der künftigen Kooperation mit anderen Rundfunkanstalten noch nicht genügend geklärt sei und sah hierin die Gefahr einer kulturpolitischen Spaltung; der Vorbehalt der KPD bezog sich im wesentlichen auf zwei Punkte: Sie kritisierte, daß sich die Zusammenarbeit der Rundfunkanstalt mit anderen Sendern nur auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes beziehen sollte und hatte hierzu auch einen Änderungsantrag eingebracht, der eine gesamtdeutsche Zusammenarbeit vorsah. Schließlich war für sie nicht erkennbar, daß auch die KPD ein Anrecht auf Sendezeit im Wahlkampf erhalten würde.

Über das Verfahren, die Gremienmitglieder parlamentarisch zu wählen, ist in den einzelnen Lesungen nicht kontrovers diskutiert worden. Die kommunikationspolitische Begründung dafür erfolgte eher außerparlamentarisch - vor allem auf einer gemeinsamen Tagung der evangelischen Akademie für Rundfunk und Fernsehen und des Direktoriums für katholische Rundfunkarbeit in Deutschland in Loccum im Jahre 1955, worauf an anderer Stelle dieser Arbeit einzugehen sein wird. (vergl. Teil C.)

Die Verordnung 118 der britischen Militärregierung wurde am 1.2.1955 aufgehoben, so daß das Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk in Kraft treten konnte. Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg einigten sich schließlich über einen Staatsvertrag für den Norddeutschen Rundfunk, der eine ähnliche Gremienauf-

teilung wie beim neu gegründeten WDR vorsah. Neben dem Prinzip des Parteien- und Länderproporz spielte dabei auch die Tatsache eine Rolle, daß beide Sender zusammen im "Nord- und Westdeutschen Rundfunkverband" (NWRU) vor allem auf dem Gebiet des Fernsehens und der Sendetechnik kooperierten. (133) Im Gegensatz zum WDR waren im Staatsvertrag über den NDR für Verwaltungsrat und Rundfunkrat jeweils 8 und 24 Mitglieder vorgesehen, wodurch es hier keine gesicherte Abstimmungsmehrheit gab. (WDR Verwaltungsrat 7 Mitglieder, Rundfunkrat 21 Mitglieder.) Ebenfalls im Gegensatz zum WDR wurde zusätzlich der Posten des stellvertretenden Intendanten geschaffen, eine Konstruktion, die das Interesse der beiden Parteien CDU und SPD an einer proportionierten Besetzung der Anstaltsleitung zum Ausdruck brachte. "CDU und SPD hatten sich darauf geeinigt, daß sie in der Ausgangssituation - auf Kosten der kleineren Parteien - einander gleiche Einflußchancen garantierten." (134)

Der Staatsvertrag wurde von den beteiligten Ländern am 16.2.1955 ratifiziert. Eine in beiden Gesetzen bereits vorgesehene, aber in den späteren Satzungen der Anstalten präziisierte Bestimmung, wonach der Intendant bei der Einstellung leitender Angestellter die Zustimmung des Verwaltungsrates benötigt, sei hier ebenfalls hervorgehoben, da hierdurch eine an den Interessen der Mehrheitsfraktionen im Verwaltungsrat orientierte Personalpolitik formal abgesichert wurde. Allerdings ist die Bestimmung beim NDR gegenüber dem WDR geringfügig gemildert. Sind leitende Angestellte nach der Satzung des NDR die Programmdirektoren von Hörfunk und Fernsehen, der Finanz- und Wirtschaftsdirektor, der Technische Direktor, der Justitiar sowie die Direktoren der Funkhäuser Kiel und Hannover, so betrifft dies beim WDR nicht nur die Direktoren sondern ebenso Hauptabteilungsleiter, Studioleiter und Abteilungsleiter. (135) (Vgl. dazu auch Teil C dieser Arbeit.)

Hoffmann bemerkt dazu in bezug auf den WDR:

"Damit gewann er (der Verwaltungsrat, H.S.) die Kontrolle über alle relevanten Personalentscheidungen im Hause und öffnete gleichzeitig der von den Gremien ausgehenden Parteiarithmetik den Weg bis in die unterste Hierarchie-Ebene leitender Angestellter. Der Parteienproporz in der Personalpolitik hatte damit seine legale Begründung erfahren. Da wo er noch nicht zum Tragen gekommen war, standen ihm nunmehr Tür und Tor offen." (136) Ähnliches - wenn auch nicht satzungsmäßig in gleicher Weise legalisiert - kann wohl auch über den NDR gesagt werden.

Eine Bestätigung dafür, daß es bereits in der Anfangsphase des NDR zwischen CDU und SPD Absprachen in bezug auf die Personalpolitik gegeben hat, lieferte im übrigen der CDU-Abgeordnete Witten anlässlich der Debatte in der Hamburger Bürgerschaft über die personelle Besetzung der Spitzenpositionen beim NDR im Jahre 1974. Witten war zu diesem Zeitpunkt zugleich Vorsitzender des NDR-Rundfunkrates. Gegen die SPD-Fraktion gewandt führte er aus: "Und wenn Sie jetzt sagen; hier wird Personalpolitik nach Parteiproporz betrieben, dann ist das doch überhaupt nichts Neues. Das ist ein Abkommen, das die Mitglieder im NDR-Verwaltungsrat und Rundfunkrat vor 20 Jahren miteinander getroffen haben, das beispielsweise Ihr Fraktionsvorsitzender im Bundestag, Herbert Wehner, mitgestaltet hat, - ja - kein unwichtiger Mann, und es ist noch nicht sehr viele Jahre her, daß ich ein Gespräch mit Herrn Wehner in dieser Sache hatte, und er zugesagt hat, den damals verabredeten Parteiproporz wiederherzustellen." (137)

Die Auflösung des NWDR und die für die Nachkriegsgeschichte des Rundfunks umfassendste Gesetzes-Novellierung wurden publizistisch heftig kritisiert. (138)

Wenn alle beteiligten Parteien dem neuen parlamentarischen Auswahlverfahren zustimmten, so stand dahinter nach wie vor jenes Mißtrauen gegenüber einem nicht parlamentarisch kontrollierten Rundfunk, das bereits in der Gründungsphase der Rundfunkgesetze - wie erwähnt - öffentlich artikuliert worden war und seine reale Basis in den Weimarer Erfahrungen hatte. Was sich hier nach außen allerdings als besonderer Ausdruck republikanischer Gesinnung darstellen ließ, verfiel hingegen in Anlehnung an eine problematische Parlamentarismus-Konzeption auf das andere kommunikationspolitische Extrem: die Reduktion des öffentlichkeitsrelevanten Spektrums auf den Interessenradius der stärksten Parteien in den Legislativ-Organen. Daß "Weimar" hiermit in demokratietheoretisch und kommunikationspolitisch zukunftsweisender Perspektive "aufgearbeitet" worden sei, kann schwerlich behauptet werden.

Erwähnt werden soll jedoch abschließend zumindest eine Bestimmung der neuen Gesetze, die später im Zusammenhang mit der Debatte um Ausgewogenheit der Rundfunksendungen Beachtung verdient. Sehr viel deutlicher als bei anderen Sendern legen die Grundsätze für WDR und NDR fest, daß das Medium Rundfunk einer normativen Demokratie-Konzeption verpflichtet ist:

"Der Westdeutsche Rundfunk soll die internationale Verständigung fördern, zum Frieden und zur sozialen Gerechtigkeit mahnen, die demokratischen Freiheiten verteidigen und nur der Wahrheit verpflichtet sein. Er darf nicht einseitig einer politischen Partei oder Gruppe, einer Interessengemeinschaft, einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung dienen." (139)

2. Umwandlung des Saarländischen Rundfunks in eine öffentlich-rechtliche Anstalt.

Aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Ausgliederung des Saarlandes aus dem Bereich der alliierten Zonen in Deutschland nach 1945 und dem damit verbundenen Anschluß an das Wirtschafts- und Währungsgebiet Frankreichs (wobei allerdings eine eigene saarländische Staatsbürgerschaft geschaffen wurde), entstand in diesem Gebiet eine Rundfunkstruktur, die sich bis 1957 von den übrigen Rundfunkanstalten in den Westzonen und der späteren Bundesrepublik völlig unterschied. (140)

Während dieser Zeit stand der Rundfunk jeweils unter starker Kontrolle Frankreichs, zu der Anfang der fünfziger Jahre eine Aufsicht der saarländischen Regierung hinzukam. Bis zur Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt im Jahre 1957 lassen sich in der Entwicklung des saarländischen Rundfunks drei modifizierte Strukturelemente bestimmen:

1. Von 1945-1947 war der Rundfunk im Saarland ausschließlich ein Organ der französischen Militärregierung. Bis 1946 erhielt der Sender sein Programm weitgehend vom Südwestfunk.
2. 1947 erließ die französische Besatzungsmacht eine Verordnung, wonach der Saarländische Rundfunk ein Kontrollgremium - bestehend aus sechs französischen und sechs deutschen Vertretern (ernannt durch die Regierung) erhielt.
Der von diesem Gremium gewählte Vorsitzende mußte Franzose sein. (141)
3. 1952 schließlich wurde die "Saarländische Rundfunk GmbH" gegründet, deren Kapitalanteile sich zu 60 Prozent auf das Saarland und zu 40 Prozent auf Frankreich verteilten. Die Gesellschaft erhielt einen Aufsichtsrat mit neun Mitgliedern, von denen vier vom französischen Gesellschafter und fünf vom saarländischen gestellt wurden. (142)

Fernsehen wurde im Saarland seit 1952 durch eine private Gesellschaft - die "Saarländische Fernseh- AG" - betrieben, deren Beziehungen zur "Saarländischen Rundfunk GmbH" 1953 geregelt wurden. (143)

Insgesamt wies also die rundfunkpolitische Situation des Saarlandes zwei Merkmale auf, die im Gegensatz zur Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik standen: unmittelbare und alleinige staatliche Repräsentanz in den Aufsichtsgremien in Verbindung mit privatwirtschaftlichen Strukturen.

Zu welchen massiven Formen der Regierungspropaganda das Programm des Saarländischen Rundfunks dabei geriet, ist detailliert in den historischen Arbeiten von Berwanger und Schwan nachzulesen. Eine Änderung zeichnete sich erst ab, als 1955 das europäische Statut über die Saar durch Volksbefragung abgelehnt wurde und sich das innenpolitische Kräfteverhältnis im Saarland änderte. (144) Durch Neuwahlen, die nach der Volksbefragung aufgrund des Rücktritts der Regierung erforderlich geworden waren, verlor die "Christliche Volkspartei" (CVP), deren Parteivorsitzender Johannes Hoffmann zugleich von 1947 bis 1955 Ministerpräsident des Saarlandes war, ihre langjährige Stellung als stärkste Fraktion im saarländischen Landtag.

Als ^{die} stärkste Partei ging aus dieser Wahl die CDU hervor, im Gegensatz zur bislang regierenden CVP für den Anschluß an die Bundesrepublik votierte. Das Ergebnis der Volksabstimmung sowie die veränderte Parteienkonstellation führten schließlich zum Abschluß des Saarvertrages zwischen der Bundesrepublik und Frankreich, der eine Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik für den 1. Januar 1957 vorsah. (145)

Grundsätzlich mußte die Eingliederung in die Bundesrepublik auch eine Angleichung der Rundfunkgesetzgebung an die öffentlich-rechtliche Verfassung mit sich bringen. Im Hintergrund dieser Bemühungen stand aber

auch die Kritik an der bisherigen regierungskonformen Programmgestaltung des saarländischen Rundfunks, die im Gegensatz zu den Interessen jener Parteien gestanden hatte, die nach der Neuwahl die Regierung stellten. (CDU, Demokratische Partei des Saarlandes (DPS) und SPD). (146)

Zu einem ersten Entwurf für ein saarländisches Rundfunkgesetz, der von sechs CDU-Abgeordneten in die erste Lesung eingebracht worden war, kamen bis zur zweiten Lesung im Landtag noch je ein Entwurf der saarländischen Rundfunk GmbH in Verbindung mit Regierungsstellen sowie einer der SPD-Landtagsfraktion. (147)

Die vorgesehene Zusammensetzung des Rundfunkrates wies in den Entwürfen von CDU und Rundfunk GmbH Gemeinsamkeiten auf: Beide sahen 15 Mitglieder vor. Als entscheidungsberechtigte Organisationen bzw. Institutionen waren in beiden Vorlagen neben der Regierung (1 Mitgl.) und Landtag (3 Mitglieder) vorgesehen: Kirchen, Gemeindeverbände, Jugend- und Sportorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen bzw. -kammern sowie Vertreter der Universitäten und Presse. Der CDU-Entwurf sah noch je einen Vertreter der jüdischen Kultusgemeinde und des Erziehungswesens vor, wobei sich ansonsten nur Unterschiede in der Auswahl der Mitglieder einzelner Organisationen ergaben.

Demgegenüber orientierte sich der Entwurf der SPD an den neuen Rundfunkgesetzen für WDR und NDR und sah die Wahl der Rundfunkratsvertreter allein durch den Landtag vor. In der Begründung hierzu begegnen wir einer ähnlichen Argumentation wie sie bereits anlässlich der NDR und WDR Gesetze vorgetragen wurde: "Sachlich empfiehlt sich die Wahl des Rundfunkrates durch den Landtag weil allein so eine Vertretung aller Bevölkerungsschichten gewährleistet ist, die bei einer Wahl durch die Berufsstände usw. nie erreicht werden kann. Es müssen dann ständig zahlreiche Organisationen unberücksichtigt bleiben, wenn der Rundfunkrat nicht ins ungemessene wachsen soll. ...

Die Wahl durch den Landtag, als der zuständigen obersten Volksvertretung, sichert gleichzeitig dem Rundfunkrat die nötige Autorität gegenüber dem Intendanten und gegenüber der Öffentlichkeit und bietet Gewähr dafür, daß sich der Rundfunkrat in seiner Arbeit in das Leben des Landes einpaßt, ohne ein kulturpolitisches Sonderparlament zu werden.

Auf diese Weise wird ferner auch die erforderliche politische Kontrolle gewährleistet, womit jeder begründete Anspruch der Landesregierung entfällt, einen Vertreter in den Rundfunkrat zu entsenden, wie dies der CDU-Entwurf vorsieht." (148)

Der Ausschuß für Kulturpolitik legte dem Landtag zur zweiten Lesung (13.11.1956) einen Kompromißentwurf vor, der ein autonomes Entsendungsrecht nur für die Vertreter der evangelischen und katholischen Kirche sowie der Regierung vorsah. Die übrigen Mitglieder des Rundfunkrates sollten vom Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Kulturpolitik berufen werden. (Der Verwaltungsrat sollte aus sieben Mitgliedern bestehen, wobei drei unmittelbar vom Landtag und eines von der Regierung zu ernennen war.) In der zweiten Lesung des Gesetzentwurfes kritisierte die Christliche Volkspartei vor allem die Zusammensetzung des Rundfunkrates und forderte, die Landtagsvertretung im Rundfunkrat entsprechend der Fraktionsstärke vorzunehmen. (4 Mitglieder). (Im Entwurf hieß es, daß höchstens sechs Mitglieder ~~dem~~ Landtag angehören sollten.) Damit wollte sich die CVP auf jeden Fall eine Vertretung sichern, was sie mit dem Hinweis auf die "Vertretung der Allgemeinheit im Rundfunkrat" begründete: "Wir von der CVP sind der Auffassung, daß gemäß der letzten politischen Willensbildung wir annähernd 25 Prozent dieser Allgemeinheit vertreten und leiten daraus auch das Recht ab, in diesem Rundfunkrat vertreten zu sein." (149)

Ihre Kritik richtete sich ferner auf die Wahl der Rundfunkratsmitglieder durch den Landtag, wobei sich ihr Vertreter auf das Prinzip der Gewaltenteilung berief, freilich nur, um demgegenüber eine Berufung der Vertreter durch das Kultusministerium vorzuschlagen. (150) Die Vertreter von SPD und CDU blieben demgegenüber bei der vorgesehenen Form, wobei beide darauf hinwiesen, daß bei der Berufung verschiedene Organisationen berücksichtigt werden sollten.

Aufschlußreiche Ausführungen machte der CVP-Vertreter in bezug auf die bisherige Rundfunkpolitik dieser Partei, wobei deutlich wird, daß die CVP den eigenen verlorenen Machtanspruch auf den Rundfunk nicht durch eine andere Parteienkoalition ersetzen lassen wollte. Zu den anderen Parteien gewandt, führte der Abgeordnete Scherer aus: " Ich habe bereits in meinen ersten Ausführungen darauf hingewiesen, daß jede Partei, die im Staat die Mehrheit besitzt, das selbstverständliche Bemühen zeigt, nicht nur die Zeitung, sondern zum Teil auch den Rundfunk zu politisieren und ihn zu einem mehr oder weniger parteigefügigen Publikationsorgan zu machen. Ich räume Ihnen das gleiche Recht ein, meine Herren, wenn sie das in den nächsten zehn Jahren machen. ... Sie haben das gleiche Recht, das die CVP für sich zehn Jahre lang in Anspruch genommen hat. ... Wenn Sie sagen, daß Sie es für die nächsten zehn Jahre genau wie die CVP machen, dann sind wir einverstanden, dann erheben wir gar keinen Protest. Aber wir wehren uns dagegen, daß Sie in der Gesetzesbegründung etwas anderes verheißen, dann auf Umwegen aber genau das gleiche tun." (151)

In der vom Ausschuß vorgesehenen Form wurde die Vorlage in der zweiten Lesung angenommen (gegen die Stimmen der CVP) und an den Ausschuß für Kulturpolitik zurückverwiesen. Zur dritten Lesung (27.11.1956)

lag dem Landtag eine etwas geänderte Fassung vor. In einer Ausführungsbestimmung waren die Organisationen genannt, die vom Ausschuß für Kulturpolitik bei der Besetzung des Rundfunkrates gehört werden sollten. (152) Diese Lösung entsprach in der Tendenz jenem Antrag, den die CVP bereits zur zweiten Lesung des Gesetzentwurfes vorgelegt hatte. (153) Als vorschlagsberechtigte "Gemeinschaften des öffentlichen Lebens" wurden genannt: Universität, Erzieherverbände, Kunst und Literatur, Landessportverband, Frauenverband, Landesjugendring, Deutscher Gewerkschaftsbund, Gesamtverband der christlichen Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschafts- sowie Arbeitskammer und Saarländischer Städte- und Gemeindegtag. (154) Von den hier genannten sollten zwei Organisationen mehr als einen Vertreter entsenden: die Jugendorganisationen drei und die Frauenverbände zwei. Für die beiden Kirchen sowie die Regierung war ein unmittelbares Entsendungsrecht vorgesehen. Eine Vertretung des Landtages war in dem Entwurf zwar nicht ausdrücklich enthalten - so hieß es beispielsweise "- Höchstens je sechs Mitglieder und Stellvertreter dürfen dem Landtag angehören!" - (155), da aber die Differenz zwischen genannten Organisationen und vorgesehener Gesamtzahl des Rundfunkrates, nämlich 25, genau sechs ergibt, kann man davon ausgehen, daß hier an eine Landtagsvertretung gedacht war. Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats war gegenüber dem ersten Entwurf ebenfalls geändert: Nicht mehr der Landtag, sondern der Rundfunkrat sollte sechs Vertreter entsenden. (Regierung einen)

In der dritten Lesung äußerte der Berichterstatter des Ausschusses, daß man bei der Zusammensetzung des Rundfunkrates eine "Parlamentarisierung" habe vermeiden wollen und daher keine alleinige Wahl durch den Landtag vorsehe. Die Nennung der Organisationen außerhalb des Gesetzes habe den Vorteil, daß unmittel-

telbare Gesetzesänderungen vermieden würden, wenn eine Organisation an Bedeutung verliere. Dann genüge nur eine Änderung des Katalogs durch Landtagsbeschluß. (156)

Das Gesetz wurde dann in der dritten Lesung in der vom Ausschuß vorgesehenen Form mit zwei Enthaltungen einmütig angenommen. Die Anstalt des öffentlichen Rechts übernahm zum 1. Januar 1957 alle Rechte und Pflichten der "Saarländischen Rundfunk GmbH". (157)

Die bedeutenste Neuerung, die dieses Gesetz in der Nachkriegsentwicklung des Rundfunks brachte, bestand ebenfalls in dem Auswahlverfahren für die Mitglieder der Aufsichtsgremien: Der Landtag hatte das Recht erhalten, unter verschiedenen, von den Organisationen vorgeschlagenen Personen, die ihm geeigneten Vertreter für den Rundfunkrat auszuwählen.

Dieses Verfahren ermöglichte zumindest eine flexiblere Überprüfung der "Relevanz" von Organisationen, stellte auf der anderen Seite jedoch auch einen modifizierten Eingriff in das autonome Entsendungsrecht der Verbände dar.

3. Aktivitäten des Bundes bis zur Gründung des ZDF

Konnte die von den Alliierten in den westlichen Besatzungszonen eingeführte föderale Rundfunkstruktur letztlich nicht verhindern, daß Exekutiv-Organen der Länder und Partei-Fraktionen der Länder-Parlamente zunehmend Einfluß auf den Rundfunk gewannen, so blieb die antizentralistische Konzeption indessen Garant dafür, daß den Interessen der regierenden Bundes-CDU an konformer Berichterstattung und Kommentierung Grenzen gesetzt waren. Insofern galt das Hauptinteresse der damaligen Bundesregierung der Veränderung eben jenes föderalen Prinzips, um da-

durch den Rundfunk dem Regierungseinfluß stärker zu öffnen. Diese Aktivitäten sind für unsere Betrachtung insofern von Interesse als sie eine weitere Ebene der widersprüchlichen rundfunkpolitischen Nachkriegsentwicklung verdeutlichen; im Endergebnis führten sie dazu, daß die Grundprinzipien der neu geschaffenen Rundfunkverfassung verfassungsrechtlich sanktioniert wurden.

Formaljuristisch berief sich die Bundesregierung unter der Kanzlerschaft Adenauers bei ihren Bemühungen Anfang der fünfziger Jahre um ein Bundesrundfunkgesetz auf Artikel 73, Ziff. 3 des Grundgesetzes, der dahingehend ausgelegt wurde, daß der Rundfunk unter das Post- und Fernmeldewesen falle und insofern Angelegenheit des Bundes sei. Politischer Hintergrund waren jedoch vor allem die Kritik der Bundes-CDU und insbesondere Adenauers an der Programmgestaltung einzelner Sender, insbesondere des NWDR, der nach seiner Meinung ohnehin nur das Ergebnis einer Koalition zwischen SPD und der in England regierenden Labour-Party darstellte, wobei er der Labour-Regierung vorwarf, daß sie es verstanden habe, "in der britischen Zone, welche die meisten Menschen der Trizone umfaßt, fast die gesamten Instrumente der Gestaltung der öffentlichen Meinung den Sozialdemokraten in die Hände zu geben." (158) Aktivitäten zu einer bundeseinheitlichen Regelung der Gesetzgebungskompetenz für den Rundfunk begannen bereits 1949, wobei die Zielsetzung dieser Politik deutlich in einem Memorandum zum Ausdruck kommt, das 1950 in der Bundesgeschäftsstelle der CDU unter dem Titel "Massenführung in der Bundesrepublik" für Adenauer erstellt wurde. (159) Als wesentliche Aufgabe wurde die Ablösung des alliierten "Presse- und Rundfunkgesetzes" angesehen, um dadurch dem Bund als dem Rechtsnachfolger des Reiches die Funkhoheit zurückgeben zu können. Kritisiert wurde an der bestehenden Anstaltskonzeption vor allem, daß

die Sender zu einer "Drehscheibe der Meinungen" oder Tauschzentrale der Ideen würden, was auf die Hörer aber letztlich "verwirrend, ja verdummend wirkt". (160) Dieses Memorandum demonstriert, daß die Artikulation unterschiedlicher Meinungs- und Interessenstandpunkte in den Programmen im Sinne der CDU-getragenen Regierungspolitik als dysfunktional empfunden wurde und liegt deutlich in der Tradition rechtskonservativer Pluralismus-Kritik. Eine Revision der vorhandenen Rundfunkgesetze sollte vor allem dadurch erreicht werden, daß der Bund die Finanzhoheit über den gesamten Rundfunk ausübt und die formelle Lizensierung der Sender durch die Bundesregierung erfolgt. Als Grundsätze waren weiterhin angegeben: Rückführung der gesamten Ausstrahlungstechnik in die Zuständigkeit der Bundespost, Vertretung der Bundesregierung im Verwaltungs- bzw. Programmbeirat jedes Senders sowie das Recht des Bundes zur Auflage einzelner Programmbeiträge. (161)

Nachdem über den ersten Entwurf eines Bundesrundfunkgesetzes aus dem Jahre 1950 keine Einigung erzielt werden konnte wurde 1952 vom Innenministerium ein Entwurf fertiggestellt, der eine völlige Neugliederung der Sendegebiete vorsah. Radio Bremen und der Südwestfunk sollten aufgelöst und das restliche Sendegebiet in sechs Bereiche aufgeteilt werden. (162) Da diese Fassung jedoch den Regierungseinfluß allzu offen dokumentierte, stieß er selbst innerhalb der Regierung auf Kritik. Die bevorstehende Bundestagswahl 1953 und die Absicht der Bundesregierung, sich publizistisch-propagandistische Unterstützung zu sichern, forcierten dann erneut die Bemühungen um eine bundesgesetzliche Regelung des Rundfunkwesens. Ergebnis war der Entwurf eines Gesetzes über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiete des Rundfunks. (163)

Er sah die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der deutsche Rundfunk" vor, dessen Aufgabe der Betrieb des Fernsehfunks sowie der Sendungen auf Kurzwellen und Langwellen sein sollte. Als Organe der Anstalt waren ein Gesamtrat, geschäftsführender Ausschuß sowie ein Generalsekretär geplant. Neben Vertretern der Rundfunkanstalten weist der Gesamtrat eine Vertretung auf, die den Einfluß der Regierung bzw. der CDU formell verankert hätte: 3 Vertreter der Bundesregierung mit je zwei Stimmen sowie 3 Vertreter des Bundestages mit je zwei Stimmen, 3 Vertreter des Bundesrates mit je zwei Stimmen. Kapitalinteressen sollten schließlich durch einen Vertreter des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Wirtschaft sowie des am Rundfunk interessierten Kommunikationsindustriellen Einzelkapitals, durch einen Vertreter der Rundfunkindustrie, gesichert werden. Demgegenüber kann die Repräsentanz je eines Vertreters der beiden Kirchen und eines einzigen Vertreters des DGB nur als bedeutungsloser Zierat einer von fraktionellen Interessenunterschieden weitgehend gereinigten Regierungsaufsicht über den Rundfunk gewertet werden. Daß dieser Entwurf nicht realisiert wurde, war vor allem auf den Widerstand der Länder zurückzuführen, die von ihrer Rundfunkkompetenz nicht abrückten. (164)

Nach ihrem Scheitern 1953 wurden die Pläne, den Rundfunk zu zentralisieren jedoch in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre erneut aktualisiert. Nachdem die neuen Wellenbereiche IV und V im UHF-Bereich erschlossen waren, schien ein zweites Fernsehprogramm möglich. (165)

Eminenten medienpolitische Tragweite hatte die Auseinandersetzung um ein Zweites Fernsehprogramm in mehrfacher Hinsicht: Einmal war dies in der Entwicklung des Nachkriegsrundfunks der massivste restaurative "Angriff" auf die öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur, insbesondere deshalb, weil staatliches

bzw. Regierungsinteresse an der Regelung des öffentlichen Kommunikationsprozesses und privatwirtschaftlich-kommerzielle Ambitionen sich gemeinsam artikulierten - der restaurative Vorstoß also von zwei Seiten aus erfolgte. (166) Zum anderen aber war der Versuch der Bundesregierung, das Zweite Fernsehprogramm unter ihren maßgeblichen Einfluß zu stellen, der unmittelbare Anlaß für die Auseinandersetzung vor dem Bundesverfassungsgericht, die im Ergebnis die Regierungsaktivitäten als verfassungswidrig deklarierete und schließlich zur Gründung des ZDF führte.

Vorspiel zu diesem Unternehmen war eine "Freies Fernsehen GmbH", deren Gründer, der 1. Vorsitzende der "Studiengesellschaft für Funk- und Fernsehwerbung e.V.", der Fabrikant Krause und der stellvertretende Vorsitzende der Pressevereinigung für neue Publikationsmittel e.V.", der Verleger Merkel für den Bundesverband der Deutschen Industrie und den Markenverband sowie Zeitungs- und Zeitschriften-Verleger-Gruppen treuhänderisch Geschäftsanteile übernahmen. Von einer Beteiligung am 2. Fernsehprogramm versprach man sich erhebliche Gewinne aus der Werbung. Im September 1959 verabschiedete die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes über den Rundfunk. Darin war vorgesehen, daß der Bund zur Veranstaltung von Fernsehsendungen eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen "Deutschland-Fernsehen" GmbH errichtet. Privatrechtliche Gesellschaften sollten die Gestaltung der Fernsehsendungen übernehmen. Daß Regierungs- und privatwirtschaftliche Interessen hier eine Koalition eingegangen waren, zeigt die Tatsache, daß eben die "Freies Fernsehen GmbH" wenig später von der Bundesregierung den Auftrag erhielt, ein zweites Fernsehprogramm zu erstellen. Allerdings war schon erkennbar, daß sich in dieser Frage eine Kontroverse mit den Ländern anbahnte, denn die Ministerpräsidenten hatten sich vorher gegen ein Bundesrund-

funkgesetz sowie ein zweites Fernsehprogramm auf kommerzieller Grundlage ausgesprochen und sich ihrerseits um den Entwurf eines Staatsvertrages für ein zweites Fernsehprogramm bemüht. So lehnte der Bundesrat den Regierungsentwurf auch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken ab, was die Bundesregierung jedoch nicht hinderte, den Entwurf dem Bundestag zuzuleiten. Ergebnis war immerhin, daß der Entwurf ohne den Teil über das Fernsehen nach Beratung durch den Bundestag 1960 als "Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts" verkündet wurde, wodurch die Gründung von Deutschlandfunk und Deutscher Welle als Anstalten des Bundesrechts möglich wurde, um, wie es im Gesetz heißt, "den Rundfunkteilnehmern im Ausland ein umfassendes Bild des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens in Deutschland zu vermitteln und ihnen die deutsche Auffassung zu wichtigen Fragen dar(zu)stellen und zu erläutern" (167) (Deutsche Welle) bzw. um für "Deutschland und das europäische Ausland ... ein umfassendes Bild Deutschlands (zu) vermitteln." (168) (Deutschlandfunk). (Kurz vor der Klage beim Bundesverfassungsgericht!)

Da bereits vor der Verabschiedung dieses Gesetzes abzusehen war, daß die Fernseh-Pläne der Bundesregierung auf diesem Wege nicht durchzusetzen waren, andererseits aber die Bundestagswahl 1961 bevorstand, versuchte die Regierung Adenauer, um für die Pläne eines zweiten Fernsehprogramms vor allem die CDU-regierten Länder zu gewinnen, deren Reaktion allerdings unterschiedlich ausfiel. Da Adenauer keine weiteren Verzögerungen wünschte, entschloß er sich zu einem handstreichartigen Schritt, indem er am 25.4.1960 durch die BRD, vertreten durch den Bundeskanzler und Justizminister Schäffer, die "Deutschland-Fernsehen-GmbH" gründete, eine Rechtsform also, "die sich ... schon in der Weimarer Republik als Mittel bewährt hatte, wenn parlamentarische Instanzen überspielt werden sollten..." (169)

Als Organe der GmbH waren vorgesehen: Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat und Geschäftsführer. (160) Das Stammkapital der Gesellschaft - insgesamt DM 23.000 - sollten zum einen von der Bundesregierung Deutschland (DM 12.000) zum anderen von Bundesminister Schäffer (DM 11.000) übernommen werden, wobei Schäffer jedoch die Interessen der Länder bis zu einem späteren Beitritt wahren sollte.

Der von der Gesellschafterversammlung gewählte Aufsichtsrat war mit 15 Mitgliedern zu besetzen. In der Satzung hieß es dazu: "Fünf Mitglieder benennt die Bundesregierung, fünf Mitglieder benennen die Regierungen der der Gesellschaft angehörenden Länder, je ein weiteres Mitglied benennen die Evangelische Kirche, die Katholische Kirche, der Zentralrat der Juden in Deutschland, die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften; solange noch kein Land der Gesellschaft angehört, benennt Herr Bundesminister Schäffer die fünf von den Länderregierungen zu benennenden Mitglieder. Die Gesellschafter sind verpflichtet, die benannten Personen zu wählen." (171)

Diese Konstruktion eines weitgehenden Regierungsfernsehens hätte die Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Struktur völlig aufgehoben. Entsprechend massiv war auch die Reaktion der SPD-regierten Länder. So beantragte Hamburg die Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes. Bremen, Niedersachsen und Hessen schlossen sich dem Antrag Hamburgs an. Vorwurf der Länder: Der Bund habe durch seine Aktivitäten auf dem Gebiet des Fernsehens in ihnen zustehende Kompetenzen eingegriffen, gegen Art. 5 GG verstoßen und sich einer Verletzung der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten schuldig gemacht. (172) Das Gericht erklärte die Bestrebungen der Bundesregierung für verfassungswidrig, in dem es deutlich machte, daß aus der Zuständigkeit des Bundes für das Post- und Fernmeldewesen (Art. 73, 7 GG)

nicht das Recht zur Organisation der Veranstaltung von Rundfunksendungen resultiere, ebenso nicht das Recht, die innere Organisation der Rundfunkanstalten zu regeln. Vielmehr seien Technik und Programm durchaus zu trennen. "Die von Art.5 GG geforderte gesetzliche Normierung der in ihm zur Sicherung der Rundfunkfreiheit enthaltenen Leitgrundsätze, und zwar in materialrechtlicher als auch in organisatorischer Hinsicht ... fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder, in die des Bundes allenfalls, soweit er ausnahmsweise die Befugnis zur Veranstaltung von Rundfunksendungen besonderer Art haben sollte ..." (179) (Als Ausnahme-Befugnis gelten Sendungen, die überwiegend für das Ausland oder Deutsche im Ausland bestimmt sind - also Deutsche Welle und Deutschlandfunk.)

Damit waren die langjährigen Versuche der Adenauer-Regierung, entscheidenden Einfluß auf das Massenmedium Rundfunk zu erlangen, gescheitert.

4. Die Gründung des ZDF

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes hatte nicht ausgeschlossen, ^{daß} ein Zweites Fernseh-Programm auf der Basis eines Staatsvertrages der Länder - unabhängig von den bestehenden Anstalten - möglich sei.

Am 17. März 1961 faßten die Ministerpräsidenten der Länder den Entschluß, ihren Ländern zu empfehlen: "Die Länder errichten eine von den bestehenden Rundfunkanstalten unabhängige gemeinnützige Anstalt des öffentlichen Rechts zur Verbreitung eines gemeinsamen zweiten Fernsehprogramms." (174) Mit der Ausarbeitung eines Staatsvertrages wurde eine Fernseh-Kommission der Länder beauftragt, die zunächst aus vier, dann fünf Mitgliedern (3 CDU, 2 SPD-Länderchefs) bestand.

Die Kommission hatte sich vorgenommen, schnell zu arbeiten., wobei die bestehenden Länderanstalten gebeten wurden, in der Zwischenzeit ein Kontrastprogramm zum ersten Programm zu erstellen, das später zu einem dritten Programm werden könne, um - wie die Funk-Korrespondenz damals schrieb - "Bevölkerung (und die Geräte-Industrie) nicht unnötig warten zu lassen" und "andererseits die angelaufenen Vorbereitungen einiger Anstalten nicht zu unterbinden ...". (175)

Bereits am 7. April (!) lag ein erster Staatsvertrags-Entwurf der Kommission vor. (176) Die allgemeinen Bestimmungen (Par. 2-11) des Entwurfes entsprachen denen von Deutscher Welle und Deutschlandfunk, also insbesondere Sendegrundsätze, Gegendarstellungs- und Verlautbarungsrecht sowie die Ansprüche auf Sendezeit. Unklarheiten bestanden noch über die genaue Zusammensetzung des vorgesehenen Fernsehrates: So war offengelassen worden, wieviel Vertreter des Bundes dem Gremium angehören sollten - daß hingegen je ein Vertreter der vertragsschließenden Länder dem Rat angehören würde, stand jedoch fest; vorgesehen waren ebenfalls zwölf Vertreter der Parteien, entsprechend ihrem Stärkeverhältnis im Bundestag.

Vor dem Hintergrund der gescheiterten Bemühungen um die Beteiligung an einem Zweiten Fernseh-Programm auf gemischt-wirtschaftlicher Grundlage erscheint auch bemerkenswert, daß in diesem Fernsehrat dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger zwei Sitze und dem Verband Deutscher Zeitschriftenverleger ein Sitz zukommen sollten.

Immerhin sollte ein Passus des Entwurfes verhindern, daß über die Mitgliedschaft im Fernsehrat privatwirtschaftliche Programm-Produzenten unmittelbaren Programm-Einfluß ausüben konnten: "Die Mitglieder des Fernsehrates dürfen weder für die Anstalt noch für eine andere Rundfunkanstalt oder einen Zusammenschluß

von Rundfunkanstalten in irgendeiner Weise gegen Entgelt tätig oder Mitglieder einer Gesellschaft privaten Rechts sein, die unmittelbar oder mittelbar vertragliche Bindungen über die Lieferung von Rundfunkprogrammen oder Programmteilen zu der Anstalt (Zweites Deutsches Fernsehen) unterhält." (177)

Sendungen auf den Gebieten Politik und Tagesgeschehen sollten von Fremdproduktionen ausgeschlossen sein.

Ein genuines Recht der Rundfunk-Räte, die Satzungs-kompetenz oblag nach diesem Entwurf dem Verwaltungsrat.

Außerordentlich ungenaue Formulierungen enthielt der Entwurf über das Werbeprogramm. "Werbeeinschaltungen"

- so hieß es - schon sprachlich ungenau, denn gemeint war ein Programm mit Werbespots-"sind vom übrigen Programm deutlich zu trennen. Sie dürfen keinen höheren Anteil als 10 v.H. der gesamten Programmdauer umfassen. Jeder Einfluß von Werbeveranstaltern oder -trägern auf das Programm ist auszuschließen." (178)

Abgesehen davon, daß die Anstalt, neben den Gebühreneinnahmen ihre Ausgaben ausdrücklich durch Einnahmen aus Werbesendungen finanzieren sollte, hätte dieser Passus keine Begrenzung der Werbung auf bestimmte Tageszeiten oder Werbeblocks ermöglicht. Ähnlich den kommerziellen Rundfunksendern in den USA (179) hätte das Programm jederzeit durch Werbung unterbrochen werden können.

"Par.21 Abs.3" - schrieb die Funk-Korrespondenz zu Recht - "ermöglicht ein Werbefernsehen, das in seiner äußeren Gestalt sich nicht von dem der rein kommerziellen Systeme unterscheidet und sogar Auswüchse zuläßt., die in rein kommerziellen Systemen verboten sind." (180)

Bis zur endgültigen Unterzeichnung des Staatsvertrages am 6. Juni 1961 konzentrierten sich die Verhandlungen vor allem auf die Frage des Gebührenausgleichs, des Sitzes der neuen Anstalt sowie die Besetzung des Fernsehrates. (181)

Gegenüber dem ersten Entwurf waren einige Korrekturen vorgenommen worden, die insgesamt sowohl einen stärkeren Einfluß der Exekutiv-Organen sicherten als auch den Interessen privater Programm-Produzenten entgegenkamen. (182)

So waren nun drei Vertreter des Bundes neben den Ländervertretern vorgesehen und - eine Novität nicht nur gegenüber der ersten Fassung, sondern wiederum in der Nachkriegsgeschichte des Rundfunks - bis auf die Vertreter der Kirchen und des Zentralrates der Juden sollten die Repräsentanten der vorgesehenen Organisationen und Verbände aus einer Vorschlagsliste durch die Ministerpräsidenten berufen werden.

Vierzehn weitere Vertreter (Erziehung, Bildung, Wissenschaft, Kunst, Freie Berufe, Familien-, Frauen-, Jugendarbeit) werden von den Ministerpräsidenten ohne Vorschlag von Organisationen direkt berufen. (183)

Der Fernsehrat war auf sechsundsechzig Mitglieder erhöht worden. Der vorgesehene Vertreter der Zeitschriftenverleger war zwar gestrichen worden (nicht jedoch die Zeitungsverleger), aber der Passus, wonach kein Mitglied des Fernsehrates Mitglied einer Programmgesellschaft sein dürfe, war zugunsten einer wesentlich mildereren Formulierung geändert worden: "Die Mitglieder des Fernsehrates dürfen keine wirtschaftlichen oder sonstigen Interessen haben, die geeignet sind, die Erfüllung ihrer Aufgaben als Mitglieder des Fernsehrates zu gefährden. Tritt eine solche Interessenkollision ein, so scheidet das Mitglied aus dem Fernsehrat aus." (184)

Gestrichen worden war auch die ursprünglich vorgesehene Ausnahme politischer und aktueller Sendungen von Fremdproduktionen.

Dies war eine deutliche Konzession an die Zeitungsverleger, die massiv darauf pochten, an der Programmgestaltung beteiligt zu werden. Ihr Interesse bekundeten sie wenig verschleiert in einer Entschließung des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger,

kurz nach Unterzeichnung des Staatsvertrages, am 29. Juni 1961: "Die Jahreshauptversammlung der Deutschen Zeitungsverleger in München hat in eingehenden Beratungen die Unbekümmertheit erörtert, mit der die verantwortlichen Instanzen die Entwicklungslinie für das Fernsehen in der Bundesrepublik ohne eine Berücksichtigung der Tagespresse nunmehr endgültig festzulegen versuchen. Die Verleger der deutschen Tageszeitungen sind einmütig der Auffassung, daß sie sich damit nicht abfinden dürfen. Sie beschlossen, ihren legitimen Anspruch auf eine Mitwirkung an allen Möglichkeiten der Nachrichtenverbreitung unnachgiebig zu vertreten." (185) (Die Vorstellungen der Verleger wurden 1964 in einem Vorschlag konkretisiert, der die Übernahme der gesamten Programmherstellung des Zweiten Deutschen Fernsehens durch eine Gesellschaft Deutscher Zeitungsverleger vorsah.) (186)

Eine relative Verbesserung oder Präzisierung im Vergleich zu dem ersten Entwurf wurde im Staatsvertrag vor allem in zwei Punkten vorgenommen: Der Fernsehrat erhielt die Satzungscompetenz, und das Werbeprogramm (in dieser Formulierung) wurde auf die Zeit vor 20 Uhr beschränkt.

Im März 1962 wurde Karl Holzamer, der langjährige Vorsitzende des SWF-Rundfunkrates, zum ersten Intendanten des Zweiten Deutschen Fernsehens gewählt. (187) Mit den Sendungen begann das ZDF am 1. April 1963.

Mit dieser Neugründung war das föderalistische Prinzip im Rundfunk gerettet worden, indem man es in die Anstalt selber verlagerte. Damit wurde jedoch eine Abhängigkeit von den Länderregierungen geschaffen, die in Verbindung mit der entsprechenden parteipolitischen Besetzung der Aufsichtsgremien dazu führte, daß Personalpolitik im ZDF von Staatskanzleien in Verbindung mit Parteizentralen betrieben wurde. Es gehört zu den Kuriositäten der Rundfunkgeschichte, daß

eine Anstalt mit derart massivem Einfluß der Exekutive gegründet wurde, nachdem sich kurz vorher das Bundesverfassungsgericht zum Prinzip der Staatsfreiheit bekannt hatte. (188)

Mit der Schaffung eines Zweiten Deutschen Fernsehens war jene Phase von Anstalts-Neugründungen nach der Übergabe der Sender in deutsche Hände beendet worden, die zu einem großen Teil erhebliche Veränderungen gegenüber den ursprünglichen Rundfunk-Verfassungen zur Folge hatten.

5. Wesentliche Strukturveränderungen bei bestehenden Rundfunkanstalten.

Die Transformation der Rundfunkgesetze nach Abschluß der Gründungsphase unter Kontrolle der westlichen Alliierten vollzog sich allerdings nicht nur, indem bestehende Anstalten aufgelöst und neue gegründet wurden. Ebenso wichtig für unsere Fragestellung nach dem Entstehungszusammenhang der Rundfunkgremien und der Gestaltung ihrer Kompetenzen sind auch wesentliche Gesetzesnovellierungen bei einigen Rundfunkanstalten, die zwar keine völlige Veränderung der bestehenden Anstaltsstruktur zur Folge hatten, aber doch recht wichtige Verschiebungen der Kräfteverhältnisse in den Aufsichtsgremien zeitigten, so daß auch hier - mit graduellen Unterschieden - von einer Verengung des Kontrollbereiches zugunsten des parlamentarischen Interessenradius und verstärkten Exekutiveinflusses gesprochen werden kann. Wesentliche Änderungen in diesem Sinne waren vor allem der Staatsvertrag über den Südwestfunk und die Novellierung des Gesetzes über den Süddeutschen Rundfunk, im Jahre 1951, also bereits kurze Zeit nach ihrer Gründung.

Rundfunkpolitisch bedeutsam waren ebenso die Novel-
lierungen des SFB-Gesetzes 1956/57, des Bayerischen
Rundfunks 1959 (hier werden bereits rundfunkpolitische
Tendenzen deutlich, die 1972 erneut und folgenreicher
vertreten werden), sowie des Gesetzes über den saar-
ländischen Rundfunk 1964/67.

Im folgenden sollen die wesentlichen Änderungen dar-
gestellt werden, wobei das Hauptinteresse wiederum
der Gremienzusammensetzung und ihrer Begründung in
der parlamentarischen Beratung gilt. (Soweit dazu we-
sentliche Aussagen getroffen werden.)

a. Südwestfunk

Die Bemühungen deutscher Politiker, die französische
Militärverordnung abzulösen, begannen im Jahre 1949.
Verstärkt wurden diese Bestrebungen dadurch, daß die
Existenz des Südwestfunks insgesamt gefährdet war, da
sich die Gründung des Südweststaates Baden -
Württemberg unter Einschluß Badens und Württemberg -
Hohenzollerns abzeichnete. Dadurch wurde der Grund -
satz, wonach die Grenzen von einem oder mehreren Län-
dern mit den Sendegebietsgrenzen identisch sind, in
Frage gestellt.(189) Das Interesse der beteiligten Län-
der konzentrierte sich also einerseits darauf, den Süd-
westfunk in seinem Bestand zu erhalten, wobei Rainulf
Schmücker die Ansicht vertritt, daß die besonderen
Gründe von Baden und Württemberg-Hohenzollern darin
lagen, daß die Anstalt "ihnen wichtig als Symbol und
Waffe gegen den Zentralismus, den sie sowohl von
Stuttgart als auch von Bonn befürchteten", war. (190)
Zum anderen wurden bei diesen Bemühungen auch von An-
fang an die Absichten deutlich, den staatlichen Ein-
fluß auf die vergleichsweise liberal konzipierte An-
stalt zu verstärken. 1951 schließlich kam es zu ei-
nem Staatsvertrag zwischen Baden, Rheinland-Pfalz
und Württemberg-Hohenzollern, der wesentliche Be-
stimmungen der VO 187 nicht mehr enthielt. So entfie-

len beispielsweise die Unvereinbarkeits-Klauseln für die Gremienvertreter. Wurden vorher die Verwaltungsratsmitglieder allein vom Rundfunkrat gewählt, so bestimmte der Staatsvertrag, daß ihm drei Mitglieder der Landesregierung angehören sollten. Gegenüber der französischen Militärverordnung veränderte sich die Zusammensetzung des Rundfunkrates dahingehend, daß die beratenden Mitglieder entfielen und die Vertreter aus den Bereichen Theater und Musik zugunsten von fünf Vertretern der Gemeinden und Gemeindeverbände verschwanden. (Allerdings einigte man sich, nach der Wahl zum ersten Verwaltungsrat - 1951 - hier zwei beratende Mitglieder aufzunehmen, da alle Sitze an die CDU gefallen waren. Diese jahrelange Praxis wurde 1974 in der Satzung verankert. Danach unterliegt die Kooptation von drei nicht stimmberechtigten Beratern durch den Verwaltungsrat der Zustimmung des Rundfunkrates und der Landesregierung!)

Außerordentlich starke Eingriffsmöglichkeiten in die Aufsichtskompetenz der Selbstverwaltungsorgane sicherten sich die am Staatsvertrag beteiligten Landesregierungen durch ein Beanstandungsrecht in bezug auf den Haushaltsplan sowie die Rechtsaufsicht und ein Beanstandungsrecht gegenüber den Organen des Südwestfunks. (191)

Öffentliche Kritik an dem verstärkten Regierungseinfluß sowie Beanstandungen der französischen Hohen Kommission (192) zwangen die Landesregierungen dazu, vor der Ratifizierung des Staatsvertrages eine gemeinsame Erklärung abzugeben, nach der die Staatsaufsicht in Grenzen gehalten werden sollte. Diese Erklärung enthielt unter anderem Richtlinien in bezug auf eine künftige, von den Gremien des SWF zu erlassende Satzung, was allein schon einen Eingriff in die Selbstverwaltungs-Rechte der Anstaltsgremien bedeutete. Allgemein erklärten die Ministerpräsidenten, "daß sowohl die Regierungen als auch die Rundfunkgremien Wert auf

eine gedeihliche Zusammenarbeit legen und bestrebt sind, eine Synthese zwischen dem notwendigen Minimum an Staatsaufsicht und einer möglichst weitreichenden Selbstverwaltung des Rundfunks sicherzustellen." (193)

Zur Zusammensetzung des Rundfunkrates hieß es, daß er von einem "doppelten Auswahlprinzip bestimmt" sei: "Die Mitglieder des Rundfunkrates sind Vertreter der in den einzelnen Ziffern des § 10 des Staatsvertrages genannten Organisationen und damit der durch diese repräsentierten Hörerschichten. Unabhängig davon verlangt jedoch das landsmannschaftliche Prinzip, nach welchem eine bestimmte Zahl von Mitgliedern als Vertreter der Hörerschaft eines bestimmten Landes ausgewählt sind, daß die einzelnen Mitglieder auch eine konkrete Bindung zu dem entsendenden Lande haben." (194)

Zum Beanstandungsrecht bei der Aufstellung des Haushaltsplanes erklärten die Ministerpräsidenten, daß sie davon nur dann Gebrauch machen würden, "wenn Rundfunkrat und Verwaltungsrat die von den Regierungsvertretern erhobenen Bedenken nicht berücksichtigen bzw. darüber keine Verständigung erzielt wird. Bei dieser Handhabung sind Schwierigkeiten aus dem den Regierungen zustehenden Beanstandungsrecht nicht zu erwarten." (195) Faktisch ist damit von der Regierungsaufsicht nichts zurückgenommen worden. Der unmittelbare Einfluß der Exekutive auf die Haushaltsplanung, die letztlich ein bedeutsames politisches Disziplinierungsmittel darstellen kann, wurde in der gemeinsamen Erklärung nicht abgeschwächt, sondern nur in eine Aufforderung zum Wohlverhalten gekleidet.

Diese Erklärung wurde bei der späteren Satzungsformulierung berücksichtigt. (196) Durch den Staatsvertrag vom 27.8.1951 (197) - kurz bevor zwei der vertragschließenden Länder im neuen Land Baden-Württemberg aufgingen - erhielt der SWF eine neue Rechtsgrundlage.

Der Südwestfunk war zwar erhalten geblieben, hatte jedoch seine relativ liberale Struktur verloren. (Die französische Militärverordnung wurde nie offiziell aufgehoben.)

b. Süddeutscher Rundfunk

Die Novellierung des Gesetzes über den Süddeutschen Rundfunk im Jahre 1951 (198) hatte vor allem zwei wesentliche Änderungen zur Folge: Die Zahl der vom Landtag zu wählenden Verwaltungsratsmitglieder wurde von zwei auf vier Vertreter verdoppelt und der Rundfunkrat wurde in seiner Zusammensetzung um drei Vertreter der Vertriebenen-Verbände erweitert. Die Verdoppelung der Zahl der vom Landtag zu wählenden Mitglieder für den Verwaltungsrat - wobei die vier stärksten Fraktionen des Landtages zu berücksichtigen waren - lag in der Kontinuität jener Bemühungen, die schon in der Aufbauphase zu Kontroversen mit der amerikanischen Besatzungsmacht geführt hatten. Dieser von Alex Möller (SPD) im Ausschuß eingebrachte Antrag wurde von ihm damit begründet, daß bei der vorhandenen Zusammensetzung des Verwaltungsrates "kein positiver staatsbürgerlicher Einfluß ausgeübt werden könne." (199) Auf den damaligen Einspruch der Amerikaner bezüglich des Verwaltungsrates brauche man - so Möller selbst - keine Rücksicht mehr zu nehmen. (200)

Die Aufnahme von 3 Vertretern der Heimatvertriebenen wurde vor allem mit quantitativen Kriterien begründet. "Wenn man feststellen muß", - so der Berichterstatter des Ausschusses - "daß unter den 30 Vertretern (gemeint ist der Rundfunkrat, H.S.) überhaupt kein Heimatvertriebener ist, und wenn wir andererseits immerhin feststellen müssen, daß 20-25% unserer Bevölkerung Heimatvertriebene sind, dann besteht das moralische Recht, daß diese Heimatvertriebenen im Rundfunkrat auch vertreten sind." (201) Aufschlußreich im

Zusammenhang mit der Relevanz-Problematik ist immerhin, daß hier von der formal-pluralistischen Begründung, die nicht nach qualitativen Kriterien differenziert, abgewichen wurde. Problematisch sei für den Ausschuß einzig die Frage gewesen, ob nur ein Vertreter dreier Heimatvertriebenen-Organisationen (ähnlich wie bei Handwerkskammern, Städtetag, Gemeindetag und Gewerkschaften) oder von jeder Organisation einer vertreten sein sollte. (202) Der Ausschuß entschloß sich, je einen Vertreter des Landesverbandes der Vertriebenen in Württemberg, des Landesverbandes der Vertriebenen Deutschen in Baden und der Hauptarbeitsgemeinschaft der Organisationen der Heimatvertriebenen aufzunehmen, was dann auch im Gesetz verankert wurde. (Diese Bestimmung gilt bis heute unverändert.)

c. Sender Freies Berlin

Das Gesetz über den Sender Freies Berlin wurde bereits ca. drei Jahre nach Gründung der Anstalt geändert. Bedeutsam war diese Novellierung insofern, als die Zahl der Rundfunkrats-Mitglieder von 34 bis 35 auf 21 reduziert wurde; darüber hinaus wurde nun auch jene Bestimmung in das Gesetz aufgenommen, wonach der Senat in bezug auf die Vertreter der entscheidenden Organisationen ein Bestätigungsrecht hat. Bei den Beratungen über das erste Gesetz war dies am Widerstand der Alliierten gescheitert. Damit war eine Möglichkeit geschaffen worden, politisch mißliebige Personen von der Teilhabe an der Rundfunk-Aufsicht fernzuhalten, was ja erklärtermaßen bereits in der Gründungsphase des SFB Motiv dieser Klausel war. Statt einer kollektiven Geschäftsführung erhielt der Sender einen Intendanten. Der Verwaltungsrat wurde - im Gegensatz zu allen anderen Anstalten - zu einem Ausschuß des Rundfunkrates erklärt. Zur Begründung hieß es dazu in der Senatsvorlage, daß es zwischen Rundfunk- und Verwaltungsrat Überschneidungen

gegeben habe. (203) Im Zusammenhang mit der erhofften Gründung eines Langwellensenders in West-Berlin sah die Senatsvorlage vor, daß durch das Gesetz über den SFB das Recht des Landes Berlin unberührt bleibe, "Vereinbarungen über die Errichtung und den Betrieb von Rundfunksendeanlagen ... sowie über die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen" abzuschließen. (204)

Das Recht zur Veranstaltung von Rundfunksendungen wäre in der Konsequenz nichts anderes als die Legalisierung eines Regierungssenders gewesen, was dann auch vom Ausschuß für Film, Funk und Presse entsprechend kritisiert wurde. Der Ausschuß sei der Auffassung gewesen, "daß dadurch die Möglichkeit gegeben sein könnte, daß wir einen Senatssender in einem bestimmten Umfang bekommen. Er war der Auffassung, das sollte verhindert werden." (205) Die Reduktion des Rundfunkrates auf 21 Mitglieder, die das Gremium arbeitsfähiger machen sollte (206), betraf die Hörerverbände, Landesjugendring, Sportverband, die Vertreter des Instituts für Publizistik und politische Wissenschaft, die verschiedenen künstlerischen Organisationen sowie die vom Rundfunkrat zu wählenden Persönlichkeiten des "geistigen und künstlerischen Lebens." Sie sollten im neuen Rundfunkrat keinen Sitz mehr erhalten, was dann - der Senatsvorlage entsprechend - auch so beschlossen wurde. Der Ausschluß der durch Zuwahl zu nominierenden Mitglieder des Rundfunkrates wurde verbal dadurch kompensiert, indem der Grundgedanke - Mitgliedschaft sogenannter Persönlichkeiten - in eine Neufassung des Par. 6 (3) einging, in dem festgelegt wurde, daß dem Rundfunkrat künftig nicht mehr sieben Parlamentarier, sondern "7 vom Abgeordnetenhaus von Berlin zu wählende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" (207) angehören sollten. Diese Bestimmung hat indessen nicht verhindert, daß sich später die Repräsentanz der vom Abgeordnetenhaus gewählten Mitglieder auf die beiden großen Parteien CDU und SPD, ihrer Fraktionsstärke entsprechend, beschränkte.

Die Kriterien für die Zusammensetzung des Rundfunkrates waren relativ willkürlich und zudem widersprüchlich, wie die Ausführungen in der Abgeordnetenhaus-sitzung vom 13. Dezember 1956 zeigen. Hier wird erneut jene ambivalente Haltung gegenüber einer "pluralen" Zusammensetzung der Aufsichtsgremien deutlich, die zwischen Verpflichtung auf das "Allgemeinwohl" und Vertretung von Interessen schwankt. Sie wurde hier zum Anlaß für eine parlamentarische Kontroverse. In der Senatsvorlage war auch vorgesehen, die Vertretung der Berliner Unternehmer neu zu gliedern: Die drei Sitze sollten sich auf die Industrie- und Handelskammer, die Berliner Elektroindustrie sowie die Berliner Verleger- und Buchhändlervereinigung verteilen. Dafür sollten die Handwerks- und Gewerbekammer sowie der im ersten Gesetz enthaltene weitere Vertreter der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger entfallen. In der Ausschußvorlage sollten sich allerdings die Zeitungs- und Zeitschriftenverleger den 3. Sitz mit den Buchhändlern turnusmäßig teilen. Dazu führte der Berichterstatter des Ausschusses, der Abgeordnete Landsberg in der Abgeordnetenhaus-Debatte aus: "Unter den drei Vertretern der Berliner Unternehmer waren bisher angegeben die Industrie- und Handelskammer, die Berliner Verleger- und Buchhändlervereinigung und eine Vereinigung der Elektroindustrie. Der Ausschuß war der Auffassung, daß es der Elektroindustrie durchaus möglich sein müßte, im Rahmen einer Vertretung durch die Industrie- und Handelskammer und durch die Handwerkskammer genügend vertreten zu sein. Deshalb hat der Ausschuß als zweite Gruppe die Berliner Handwerkskammer eingefügt. Der Ausschuß war der Auffassung, daß die beiden, ich möchte sagen, amtlichen Vertreter der Berliner Wirtschaft, die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer von Berlin, unter allen Umständen vertreten sein müßten. Dadurch blieb für den drit-

ten Sitz nur ein turnusmäßiger Wechsel übrig. Turnusmäßig sollen die Berliner Verleger- und Buchhändlervereinigung, der Verein Berliner Zeitungsverleger und die Vereinigung Berliner Zeitschriftenverlage wechseln, um vertreten zu sein." (208)

In deutlichem Widerspruch hierzu steht die Begründung, warum die kulturellen Verbände zugunsten der Akademie der Künste ausgeschlossen wurden, die der Abgeordnete Landsberg als Antwort auf die Kritik des Abgeordneten Benecke vortrug: "Als die Zusammensetzung des Rundfunkrates im Senat beraten wurde, war man sich schon darüber einig, daß es sinnvoll wäre, die Interessenverbände auszuschließen. (Sehr richtig! bei der SPD) Das war der Grund, warum man an Stelle dieser beiden Sitze 2 Vertreter der Akademie der Künste nahm. Genau so, wie die Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer oder der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Deutsche Angestelltengewerkschaft ordnungsmäßige Vertreter ihrer Gruppe sind, könnte man annehmen, daß die Akademie der Künste als eine neutrale Institution in der Lage ist, Persönlichkeiten aus diesen Gebieten zu ernennen, die nicht von dem Interessenstandpunkt her vorgeschlagen werden. ... Es muß im Rundfunkrat eine Fülle von Einzelfragen beraten werden, z.B. Gagen, Bezahlung für ein Theaterstück. Da wären die betreffenden Interessenten mit dabei und machten alles selber mit. Das ist doch nicht gut. Das ist doch keine saubere Geschäftsführung. Wir müssen doch erwarten, daß die offiziellen Vertreter der Akademie der Künste anders zu diesen Dingen stehen." (209)

Daß hier mit zweierlei Maß gemessen wurde, hat der Abgeordnete Bennecke dann auch deutlich hervorgehoben: "Und dasselbe, was Sie im übrigen dadurch konzediert haben, daß Sie den Verein Berliner Zeitungsverleger und die Vereinigung Berliner Zeitschriftenverlage hineingenommen haben, trifft doch auf den Bühnenverein und die anderen von mir aufgeführten Organisationen zu. Da messen Sie doch dann, wenn Sie das

eine ablehnen, mit verschiedenem Maß." (210)
Das Gesetz wurde mit überwiegender Mehrheit verabschiedet. Der Rundfunkrat wurde so zusammengesetzt, wie es die Ausschußvorlage vorgesehen hatte.

d. Bayerischer Rundfunk

Das bayerische Rundfunkgesetz wurde unter deutscher Verantwortung erstmals schon 1950 novelliert, allerdings ohne wesentliche Veränderungen. Hier wurde vor allem festgelegt, daß der Bayerische Rundfunk verpflichtet sei, für jede Sendegattung eine verantwortliche Person zu bestellen und einmal täglich bekanntzugeben.

Einschneidender war die Gesetzesänderung im Jahre 1959, die nach jahrelangen ergebnislosen Bemühungen zustande kam. So hatte bereits 1954/55 in der bayerischen SPD die Neigung bestanden, das bayerische Rundfunkratsmodell den neu erlassenen Gesetzen für WDR und NDR anzupassen.

Im Zusammenhang mit Auseinandersetzungen um den damaligen Chefredakteur des BR Walter von Cube und dem Vorwurf, das vor allem die politischen Sendungen der Anstalt ein Beweis für die Vorherrschaft der SPD seien, förderten allerdings CSU und Gesamtdeutscher Block/BHE 1956 ein neues Gesetz. Die SPD rückte daraufhin von ihrem Vorhaben ab. (211)

Die Initiative zur Novellierung ging schließlich vom Gesamtdeutschen Block/BHE aus, der 1957 einen Gesetzesentwurf vorlegte. (212) Allerdings begannen die Beratungen erst 1958, nachdem von dem Abgeordneten Becker und seiner Fraktion (Gesamtdeutscher Block) dem Landtag ein Änderungsantrag zugeleitet worden war.

Die Neufassung 1959 brachte im wesentlichen folgende Änderungen:

Die Bestimmung, wonach der Rundfunkrat die Interessen des Bayerischen Rundfunks wahre, wurde den Formulie-

rungen der anderen Anstalten angeglichen; es hieß nun, daß der Rundfunkrat "die Interessen der Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks" vertrete. (213) Neu kamen in das Gremium selber Vertreter der Lehrerverbände, der Elternvereinigungen, der Organisationen für Erwachsenenbildung, der Familienverbände sowie des Bayerischen Heimattages und eine weitere Frauenvertreterin. Die Landtagsvertretung vergrößerte sich den Mehrheitsverhältnissen entsprechend, indem jeder Fraktion für je angefangene 25 Angehörige ein Mitglied zugestanden wurde.

Neu hinzu kam auch ein Absatz, der vorsah, daß Werbesendungen zulässig sind.

In der Sitzung des bayerischen Landtages am 26.11.1959 nannte der Berichterstatter des Ausschusses für Kulturpolitische Fragen, der Abgeordnete Helmschrott (CSU) als die wichtigsten Änderungsvorschläge des Gesetzes: Die Stellung des Rundfunkrates sei zu stärken; er solle zwar berufsständisch bleiben, jedoch müsse die Vertretung des Landtages verbessert werden. Schließlich solle bei der Berufung der politischen Kommentatoren und Mitarbeiter ein Richtlinienausschuß Anhörungsrecht haben. (214)

Stärkung der Stellung des Rundfunkrates bedeutete nach der Ausschußvorlage auch, daß er das Recht erhalten sollte, bei der Berufung und Abberufung leitender Angestellter mitzuwirken.

Dies, sowie die Schaffung eines Richtlinienausschusses hätten eine Personlapolitik ermöglicht, die ohne Schwierigkeiten jeweils Interessen der parteipolitischen Mehrheit im Rundfunkrat anzupassen gewesen wäre. Dahinter stand die Absicht der CSU, die personelle Besetzung des Senders schnell zu verändern.

Aufschlußreiche Ausführungen über den ideologischen Hintergrund der Novellierung machte der Abgeordnete Becker, der für den Gesamtdeutschen Block sprach in der Landtagsdebatte:

"Der Gesamtdeutsche Block hat lange Jahre vergebens auf die Funktionen hingewiesen, die der Freie Deutsche Rundfunk angesichts unserer Lage am Eisernen Vorhang zu erfüllen hat.

Während der Zonenrundfunk ein dichtes Netz zur geistigen und weltanschaulichen Offensive bestimmter Funk- und Fernsehstationen entlang unserer Zonengrenzen ausrichtete, während das übrige östliche Ausland Milliarden in deutschsprachige Propagandasendungen investierte, sind unsere Rundfunkanstalten offenbar von der These ausgegangen, daß wir auf einer Insel der Seligen, umgeben von eitel Freude und Sicherheit, leben.

Statt die Symptome eines von außen an uns herangetragenen Rundfunkkrieges und die notwendigen Reaktionen zu beachten, leisten wir uns im Bundesgebiet heute den Luxus eines internen Rundfunkkrieges, der uns genau dort lähmt, wo wir stark und am stärksten sein sollten." (215)

Hier wird offen eine Tendenz deutlich, die in den fünfziger Jahren die Rundfunkpolitik in weitem Maße bestimmte und auch hier den Bayerischen Rundfunk einer disziplinierenden Kontrolle unterwerfen sollte: Dem Sender wird die Aufgabe abgesprochen, unterschiedlichen Interessen und Meinungsbeiträge zu artikulieren, um ihn für politisch-ideologische Programme der rechten Partei-Fraktionen in Dienst zu nehmen. Dabei sollen innergesellschaftliche Widersprüche und Kontroversen zugunsten einer vermeintlich höherwertigen Kommunikationsaufgabe - Propagierung des Kalten Krieges und propagandistische Fixierung auf den äußeren Feind - geglättet werden.

So wie beabsichtigt, kam das Gesetz jedoch nicht durch. Sowohl der vorgesehene Richtlinienausschuß als auch das Zustimmungsrecht des Rundfunkrates bei leitenden Angestellten wurden gestrichen.

In den Schlußan sprachen wies der Abgeordnete Förster (SPD) darauf hin, daß seine Partei dem ursprünglichen Entwurf nicht habe zustimmen können, da er die Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks insgesamt eingeschränkt hätte (107), während Frau Hamm-Brücher für die FDP bedauerte, daß bei den Gesetzes-Beratungen vor allem politische Gesichtspunkte eine Rolle gespielt hätten. (216)

Die von der CSU später im Jahre 1972 betriebene Novellierung lag im übrigen in der Tradition der bereits 1959 angestrebten Veränderung des Bayerischen Rundfunks durch einen "Partei Flügel von oben". (217)

Erneut wurden die Parteienvertreter im Rundfunkrat vermehrt und der Rundfunkrat erhielt - was 1959 nicht gelungen war - das Recht, über die kurzfristigen Verträge (5 Jahre) vom Hauptabteilungsleiter an aufwärts zu entscheiden. Damit wurde - wie Wilfried Nax zu Recht schreibt - "Programmkontrolle durch Programmleitung" ersetzt. (218)

Wurde 1959 nur das Recht auf Werbesendungen akzeptiert, so wollte die CSU 1972 auch - unabhängig von diesem Gesetz - die Möglichkeit für privaten Rundfunk in Bayern schaffen.

Nur dem Erfolg einer Bürgerinitiative ist es zu verdanken, daß der restaurativen Tradition des rechts-konservativen CSU-Flügels in der Rundfunkpolitik vorerst ein Ende gesetzt wurde.

Durch Volksentscheid wurde in Bayern festgelegt, daß Rundfunk ausschließlich in öffentlicher Verantwortung und öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben wird, der Anteil der von Staatsregierung, Landtag und Senat in die Kontrollorgane entsandten Vertreter ein Drittel nicht übersteigt (dadurch mußte der Schlüssel für die Zusammensetzung des Rundfunkrates partiell revidiert werden) und die einzelnen Gruppen ihre Vertreter autonom wählen und berufen. (219)

e. Saarländischer Rundfunk

Erstmals neu gefaßt wurde das Gesetz über den Saarländischen Rundfunk im Jahre 1964, wobei diese Novellierung mit den durch das Bundesverfassungsgericht 1961 entwickelten "neuen rundfunkgesetzlichen Bestimmungen" begründet wurde. (220) Neben Landesregierung, katholischer und evangelischer Kirche erhielt nun auch der Landtag ein unmittelbares Entsendungsrecht für vier seiner Vertreter. (Später dahingehend geändert, daß ausdrücklich jeder Fraktion ein Mitglied zugestanden wurde.) Gestrichen wurde die Beschränkung der Abgeordneten im Rundfunkrat. Bestehen blieb jener Absatz, wonach die übrigen Mitglieder vom Landtag auf Vorschlag des Ausschusses für Kulturpolitik und Jugendfragen gewählt werden. (221) Gegenüber der öffentlich geäußerten Kritik an dem verstärkten Einfluß der Landtagsfraktionen im Rundfunkrat antwortete der SPD-Abgeordnete Regitz in der Debatte anläßlich der zweiten Lesung des Gesetzes (die dritte Lesung fand im unmittelbaren Anschluß daran statt) am 2. Dezember 1964:

"Wenn man jemand für befähigt hält, die Gesamtinteressen der Bevölkerung in diesem Parlament zu vertreten, dann muß ich doch die Frage stellen, ob die Abgeordneten dieses Hauses dann im Hinblick auf die Möglichkeit, Mitglieder des Rundfunkrates zu werden, Menschen zweiter Ordnung sind. Es ist doch einfach ein beschämender Zustand, daß man um die Frage zu feilschen beginnt, ob zuviel Abgeordnete dem Rundfunkrat angehören. Wenn zwei oder drei Organisationen einem Abgeordneten ihr volles Vertrauen schenken und diese Abgeordneten als Vertreter für den Rundfunkrat vorschlagen. ... Außerdem möchte ich doch einmal fragen, ob denn der Abgeordnete des saarländischen Landtags nicht das gleiche Recht hat wie alle anderen Bürger dieses Landes, das gleiche Recht, das allen Bundesbürgern im Grundgesetz der Bundesrepublik zugestanden ist." (222)

Ferner wurden im neuen Gesetz das Prüfungsrecht des Rechnungshofes ^{auch} auf die Tochtergesellschaften der Anstalt ausgeweitet; ebenso wurde die Möglichkeit der Rechtsaufsicht über den Sender durch die Landesregierung neu eingefügt. In der parlamentarischen Diskussion wurde darauf verwiesen, daß im Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichtes der Rundfunk zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung gezählt wird, woraus die Notwendigkeit einer Rechtsaufsicht resultiere. (223) Die wenig präzise Unterscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zwischen "öffentlichen Aufgaben" und "öffentlicher Verwaltung" diente auch hier - wie bereits beim ZDF - dazu, die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in das herkömmliche Normengerüst des Staats- und Verwaltungsrechts einzufügen. (Vgl. zu dieser Problematik Teil C.)

Ebenfalls unter Verweis auf das Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichtes nahmen die Parteien im saarländischen Landtag eine erste Veränderung des bisherigen Rundfunkrechts überhaupt vor: So wurde ein Abschnitt über private Veranstalter von Rundfunksendungen in fremder Sprache eingefügt, wobei das Gesetz festlegte, daß es hierzu einer besonderen Konzession bedürfe. Damit war der Sender Europa I im Saarland legalisiert, der als Privatsender Programme in französischer Sprache ausstrahlte. Für private Sendungen in deutscher Sprache sah das Gesetz allerdings noch eine besondere gesetzliche Regelung vor.

Diese besondere gesetzliche Regelung ließ nicht lange auf sich warten. 1967 führten die Parteien des saarländischen Landtages eine Privatfunk-Klausel ein. Sie sollte auch für deutsche Veranstalter die Möglichkeit schaffen, Rundfunk privatwirtschaftlich zu betreiben; auch dies war eine Neuheit in der bisherigen Rundfunkgeschichte nach 1945.

Eingebracht wurde der Antrag von den Abgeordneten Weber (CDU), Wolfskeil (SPD) und Wust (FDP/DS). (224) Für private Rundfunkanstalten - so der Entwurf der Abgeordneten - war ein Beirat vorgesehen, der mit 13 Vertretern als "Vertretung der Allgemeinheit" gedacht war. Die Einrichtung eines solchen Organs neben Hauptversammlung und Aufsichtsrat begründeten die Antragsteller damit, daß das "Gebot einer unabhängigen Meinungsbildung" es notwendig mache, "den maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen einen Einfluß auf die Veranstalter einzuräumen, der dem bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten üblichen vergleichbar ist."...Die Einrichtung eines eigenen Beirates ist notwendig, weil die ihm zugewiesenen Aufgaben aus rechtlichen und wirtschaftlichen Gründen weder von der Hauptversammlung noch vom Aufsichtsrat der Veranstalter wahrgenommen werden können. Die Möglichkeit, zur Erfüllung dieser Aufgaben ein besonderes Organ der Veranstalter im Gesetz vorzusehen, scheidet ebenfalls aus, da einem solchen Vorhaben die insoweit abschließende bundesrechtliche Regelung des Aktienrechts entgegenstehen würde. Andererseits stellt der Beirat kein Organ der Aufsichtsbehörde dar, sondern ein unabhängiges, die pluralistische Gesellschaft repräsentierendes Gremium: Seine Mitglieder sind an keine Aufträge und Weisungen gebunden." (225)

Unschwer läßt sich in diesen Formulierungen der mühevollen Versuch erkennen, der privatwirtschaftlichen Struktur ein den Grundsätzen des Bundesverfassungsgerichtes angenähertes "demokratisches Organ" einzufügen, allerdings ohne nähere Angaben über seine Zusammensetzung.

Wie wir bereits dargelegt hatten, gab es nach dem Krieg im Saarland eine Rundfunkstruktur, die sich sowohl durch starken staatlichen Einfluß als auch privatwirtschaftlich-kommerzielle Formen auszeichnete. Die französische wie die saarländische Regierung pro-

fitierten beide davon.

An dem Sender Europa I war die französische Regierung durch Aktienanteile beteiligt, die saarländische Regierung erhielt jährlich 5 Millionen Mark konzessionsgebühr. Darüberhinaus gab es auch eine Reihe personeller Verflechtungen zwischen der saarländischen Regierung und dem Aufsichtsrat von Europa I. (226) Hier werden also auch die Interessen deutlich, die 1964 bereits zur Legalisierung fremdsprachigen Privatfunks geführt hatten.

1967 nun trat die Verflechtung zwischen Privatwirtschaft, Parteiinteressen und französischen Gewinnerwartungen deutlich hervor: Neben den Parteien CDU, FDP und SPD gehörten der Kommission, die sich mit den Privatfunkplänen befaßte die Röchling-Bank, die Bank für Gemeinwirtschaft, Europa I, Verleger sowie die Telefilm Saar an. Vorgesehen war, daß 58 Prozent des Aktienkapitals an die Parteien gehen (50 CDU, 42 SPD, 8 FDP) (227)

Diese Konstellation führte dazu, daß der Entwurf im saarländischen Landtag in einem handstreichartigen Verfahren durchgesetzt wurde, das einer offenen Bankrotterklärung an parlamentarische Sitten gleichkommt. (228) So erhielten viele Abgeordnete den Entwurf erst am Tage der parlamentarischen Beratung, wo er erstmalig ausgegeben wurde. Die erste Lesung des Gesetzes wurde am Nachmittag veranstaltet, während die zweite und dritte Lesung am gleichen Abend vorgenommen wurden. Dazwischen wurde der Entwurf das erste Mal vom Ausschuß für Kulturpolitik und Jugendfragen beraten, der das Gesetz mit einer geringfügigen Änderung zur Annahme empfahl.

Kritik an dem parlamentarischen procedere sowie der grundsätzlichen Problematik eines privaten Fernsehens wurde nur von einigen Abgeordneten der SPD-Fraktion ge-

übt, jedoch vergleichsweise hilflos. Sie wiesen vor allem auf die Problematik einer Parteienfinanzierung durch privatwirtschaftliche Unternehmen hin. (229) Trotz aller Einwände jedoch wurde das Gesetz in der vorgesehenen Form mit 46 Ja-Stimmen, 28 Nein-Stimmen und 15 Enthaltungen in einem Verfahren angenommen, das den SPD-Abgeordneten Petri kurz vor der Abstimmung zu dem Ausruf veranlaßte: "Ich hätte es einfach nicht für möglich gehalten, daß in einem demokratischen Land mit solchen Methoden ein Gesetz durchgepeitscht wird." (230)

Bis heute hat die Saarländische Regierung die Konzession für einen privaten Sender im Saarland nicht erteilt, obwohl sich kurz nach Verabschiedung des Gesetzes die "Freie Rundfunk AG" gebildet hatte. (231) Ob die Konzession schließlich erteilt wird, hängt mittlerweile von einer verfassungsrechtlichen Klärung ab.

Neben anderen gibt es auch ein Gutachten, das sämtliche Bestimmungen dieses Änderungsgesetzes mit dem Hinweis auf die Form des parlamentarischen Verfahrens wie auch die Zusammensetzung des Beirats als "verfassungswidrig und nichtig" bezeichnet. (232)

V. Rechte der Rundfunk-Mitarbeiter und die Forderung nach innerer Rundfunkfreiheit

Die bisherige Darstellung konzentrierte sich im wesentlichen auf die Entwicklung der Gesamtverfassung der Rundfunkanstalten, wobei insbesondere kommunikationspolitische Aktivitäten in bezug auf Zusammensetzung und Veränderung der Aufsichtsgremien berücksichtigt wurden. Im folgenden soll durch einen Blick auf die gesetzlichen Grundlagen innerorganisatorischer Entscheidungs- und Willensbildungsstrukturen der öffentlich-rechtlichen Anstalten der Frage nachgegangen werden, welche Rechte den Rundfunk-Mitarbeitern gegenüber den Aufsichtsgremien zugestanden wurden; es geht also um die Frage nach der inneren Rundfunkfreiheit und den Anspekt der Mitbestimmung.

1. Beteiligungsrechte der Rundfunk-Mitarbeiter unter dem Besatzungsgesetz sowie nach Erlass von Personalvertretungsgesetzen.

Gesetzliche Grundlage für die Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen von Arbeitern und Angestellten in den einzelnen Betrieben Deutschlands war nach 1945 zunächst das Kontrollratsgesetz Nr. 22 (Betriebsrätegesetz), das am 10.4.1946 erlassen wurde. (233) Das Gesetz bestimmte nur einen groben, grundsätzlichen Katalog von Angelegenheiten, vor allem in bezug auf wirtschaftliche, soziale, personelle und betriebsorganisatorische Probleme, mit denen die Betriebsräte sich im Rahmen der Wahrnehmung der Interessen von Arbeitern und Angestellten befassen konnten. Die jeweilige Gestaltung der betrieblichen Ordnung sowie die dabei zu wählenden Verfahrensregelungen wurden Tarifverträgen bzw. entsprechenden Betriebsvereinbarungen überlassen. Rahmenvorschriften in bezug auf mitbestimmungspflichtige oder mitwirkungspflichtige Angelegenheiten enthielt das Betriebsrätegesetz also nicht; ebenso überließ es den Betriebsräten weitgehende Selbstbestimmung bei der Festlegung ihrer Aufgabenbereiche, sah folglich keine Bestimmungen für die Tätigkeit der Interessenvertretungen im einzelnen vor. Artikel V (2) lautete: "Die Betriebsräte bestimmen im Rahmen dieses Gesetzes selbst ihre Aufgaben im einzelnen und die dabei zu befolgenden Verfahren." (234)

Vor Verabschiedung eines einheitlichen Betriebsverfassungsgesetzes gegen den Widerstand der Gewerkschaften (235), im Jahre 1952, wurden in den einzelnen Ländern der Westzonen bzw. späteren Bundesrepublik Betriebsrätegesetze erlassen, durch die das Kontrollratsgesetz entweder aufgehoben bzw. ergänzt wurde. Die gewählten Vertretungen der Rundfunk-Mitarbeiter arbeiteten ebenfalls auf der Basis des alliierten Kontrollratsgesetzes bzw. der Länder-Betriebsrätegesetze. Hauptanliegen der gewerkschaftlichen Organisation der

Rundfunk-Mitarbeiter, der "Rundfunkunion" in der Gewerkschaft Kunst im DGB (vorher "Gruppe Funk") war zu Beginn der fünfziger Jahre der Abschluß von Tarifverträgen mit den einzelnen Rundfunkanstalten, nachdem der Versuch gescheitert war, zu einem gemeinsamen Tarifvertrag für alle Anstalten zu gelangen; die Rundfunkanstalten waren nicht bereit, sich als eine Tarifpartei zu konstituieren. Ein erster Tarifvertrag wurde 1952 dann mit dem Süddeutschen Rundfunk unter der Leitung des damaligen Intendanten Fritz Eberhard abgeschlossen. (236) Die Arbeit der zuständigen Rundfunk-Gewerkschaft konzentrierte sich seit Gründung der Anstalten darauf, die Rundfunkfreiheit insgesamt zu sichern und speziell einen wirksameren Schutz der Rundfunk-Mitarbeiter vor Ansprüchen und Interventionen aus den Aufsichtsgremien zu erreichen. Denn obwohl den Betriebsräten im Vergleich zu späteren Jahren weitergehende Mitwirkungsrechte zustanden, war es in der Gründungsphase des Rundfunks nach dem Ende des 2. Weltkrieges versäumt worden, die innere Rundfunkfreiheit und eine demokratische Beteiligung aller Mitarbeiter in effektiver Weise zu sichern. Das Urteil, zu dem Schaaf in seiner Untersuchung über den MDR gelangt, wonach die Redaktionen an jene ausgeliefert worden waren, über die zu berichten war, erscheint daher als kaum übertriebene Zustandsbeschreibung. (237)

Innere Rundfunkfreiheit, Mitbestimmung der Produzenten - dies ist insofern ohne Zweifel kein Produkt "medienpolitischer Phantasie" der späten sechziger Jahre. Die zentralen Aspekte der gegenwärtigen rundfunkpolitischen Problematik wurden schon zu Beginn der fünfziger Jahre diskutiert.

So stellte Gerhard Szczesny bereits 1951 in einem Beitrag für das Organ der "Gruppe Funk" die Frage nach der Abhängigkeit des Rundfunks in einem erweiterten Sinn:

"Vor wem ist der Rundfunk mit Fug und Recht abhängig?
Vor Willen der Hörerschaft, selbstverständlich. Und
vom Willen des repräsentierenden Aufsichtsorgans. Und
vom Willen dessen, dem dieses Aufsichtsorgan die Ge-
samtleitung anvertraut hat. Ja, aber was ist nun mit
denjenigen, die den Rundfunk recht eigentlich "machen",
von denen letztlich und hauptsächlich 'abhängt', was
Stunde für Stunde dem Hörer an Information, Unterhal-
tung und Belehrung zuteil wird? Nun: diejenigen, de-
ren physische und geistige Anstrengung den Inhalt des-
sen ausmacht, was man 'NDR' oder 'Hessischer Rundfunk'
oder 'Radio Bremen' oder 'Bayerischer Rundfunk' nennt,
sind an der verantwortlichen Selbstverwaltung ihrer
Betriebe überhaupt nicht beteiligt. Sie haben als An-
gestellte durch ihren Betriebsrat zwar ein gewisses
Mitsprache- und Mitbestimmungsrecht bei Entscheidun-
gen des Intendanten, sind aber dort, wo die eigent-
lichen Beschlüsse über die Gestaltung ihres Senders
gefaßt werden, nicht vertreten. ...

Von wirklicher demokratischer Selbstverwaltung und
Selbstkontrolle im deutschen Rundfunkwesen kann erst
dann die Rede sein, wenn die aus regulären Wahlen her-
vorgegangenen Delegierten des einzelnen Senders in an-
gemessener Zahl und voll stimmberechtigt in den Auf-
sichtsorganen vertreten sind und dort jene speziellen
Argumente mit in die Waagschale werfen, auf deren Ge-
wicht man bei Entscheidungen über Fragen des Rundfunks
eigentlich nicht gut verzichten kann. Aus regulären
Wahlen hervorgegangene Vertreter der einzelnen Sender
sind die Betriebsräte und die Funktionäre der zustän-
digen Gewerkschaften. Sie gehören mit in die Rundfunk-
räte." (238) (Unterstreichungen kursiv im Original.)

Bedeutsam für die weitere Diskussion um die innere
Verfassung der Rundfunkanstalten war der Umstand,
daß entgegen den Länder-Betriebsrätegesetzen im Jah-
re 1952 das Betriebsverfassungsgesetz allein für pri-
vate Unternehmen erlassen wurde. Für öffentliche Be-

triebe und Unternehmen galt es nicht, wobei eine spätere gesonderte gesetzliche Regelung für öffentliche Unternehmen damit begründet wurde, daß hier demokratische Forderungen bereits durch die Einführung der parlamentarischen Demokratie verwirklicht worden seien. (239)

Als in den ersten Entwürfen für ein einheitliches Betriebsverfassungsgesetz deutlich wurde, daß die Rundfunkanstalten nicht darunter fallen würden, opponierte die Gewerkschaft der Rundfunk-Mitarbeiter dagegen, indem sie darauf hinwies, daß der Rundfunk nicht zum öffentlichen Dienst gehöre und insofern den Betriebsräten der Rundfunkanstalten die gleichen Rechte zustehen müßten wie denen anderer Betriebe. (240)

Die Bestrebungen, die Rundfunkanstalten im Bereich der Personalvertretung den gesetzlichen Bestimmungen für den öffentlichen Dienst anzupassen, spiegeln einen Trend wider, den wir bereits als allgemeinen Ausdruck der Rundfunk-Geschichte in den fünfziger Jahren konstatiert hatten: Auch hier vollzog sich die Anpassung an Ordnungsprinzipien der öffentlichen Verwaltung. Diese offenkundig restriktive Entwicklung bezog sich indes nicht nur auf den Rundfunk. Gesetzespolitisch bedeutsam ist allein schon, daß überhaupt für private und öffentliche Betriebe getrennte Gesetze geschaffen wurden, denn unmittelbar nach 1945 war dies nicht vorgesehen und auch in der Weimarer Republik war ein ähnliches geplantes Sondergesetz für den öffentlichen Dienst gescheitert, obwohl Art. 130 der Weimarer Reichsverfassung besondere Beamtenvertretungen vorgesehen hatte. (241)

Hans Hermann Hartwich charakterisiert die gesetzliche Ordnung einer Personalvertretung speziell für den öffentlichen Dienst als bedenkliches Zeichen ungleicher Behandlung von Berufsgruppen, die "mehr als eine aus sachlichen Notwendigkeiten der Verwaltung gebotene

Entscheidung" sei. "Mit aller gebotenen Vorsicht soll dieses, mehr' hier als Tendenz charakterisiert werden, schichtenspezifische Besonderheiten, sei es auf Grund der Selbständigkeit, sei es auf Grund der Tätigkeitsmerkmale, nicht nur hinzunehmen, sondern noch zu begünstigen. Damit steht aber in der Tat dieses Sozialstaatsmodell tendenziell bereit, den Gleichheitsgrundsatz zu verletzen. Jedenfalls lassen sich hier und auch auf anderen Gebieten kaum gesetzliche Maßnahmen aufzeigen, die geeignet wären, die Schärfe dieser Beurteilung zu mildern." (242)

Ein Bundespersonalvertretungsgesetz, durch das das Kontrollratsgesetz Nr. 22 für öffentliche Betriebe im Bereich der Bundesrepublik endgültig aufgehoben wurde, verabschiedete der Bundestag am 8.6.1955 (es trat am 6.8.1955 in Kraft) in namentlicher Abstimmung mit 206 gegen 180 Stimmen bei 20 Enthaltungen. (SPD, FDP und DP stimmten dagegen) (243)

In einer der Rahmenvorschriften der Länder (PersVG 1955) hieß es: "In den Verwaltungen und Betrieben der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände und der sonstigen nicht bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie in den Gerichten der Länder werden Personalvertretungen gebildet; für Polizeibeamte und Angehörige von Dienststellen, die bildenden, wissenschaftlichen und künstlerischen Zwecken dienen, können die Länder eine besondere Regelung vorsehen." (244)

Durch diesen Paragraphen war also zugleich fixiert worden, daß die Rundfunkanstalten unter die Personalvertretungsgesetze der Länder fallen würden, die - obschon zu diesem Zeitpunkt noch nicht verabschiedet - aufgrund der Rahmenvorschriften des Bundesgesetzes keine grundsätzlichen Abweichungen enthalten würden.

Offenbar haben die Justitiare der Rundfunkanstalten durch ihr Votum nicht unmaßgeblich mit dazu beigetragen, daß der Geltungsbereich des Personalvertretungs-

gesetzes auch auf die Rundfunkanstalten ausgedehnt wurde; jedenfalls protestierte die Rundfunkunion bei der ARD dagegen, daß - nach ihren Aussagen - Verhandlungen zwischen einem Vertreter der Justitiare und dem Vorsitzenden des Beamtenrechtsausschusses stattfinden. (245)

Die Rundfunkunion hatte indessen mit ihrer Forderung nach Beibehaltung der Sonderstellung der Rundfunkanstalten auch im Bereich der personellen, sozialen und wirtschaftlichen Interessenvertretung der "Arbeitnehmer" keinen Erfolg. In einem Schreiben an die ARD vom 20.6.1955 - also kurz nach Verabschiedung des Bundespersonalvertretungsgesetzes - verdeutlichte sie noch einmal ihre grundsätzliche Position, die ihre Haltung zur Frage der innerbetrieblichen Mitbestimmung der Rundfunk-Mitarbeiter auch in den späteren Jahren bestimmte. Die Erklärung weist u.a. auf die Gefahr hin, daß die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten "durch zunächst unbedeutend erscheinende Entwicklungen unterhöhlt wird" und nimmt dann konkreten Bezug auf die rundfunkpolitische Tragweite, die mit der Ausdehnung des Bundespersonalvertretungsgesetzes auf die Rundfunkanstalten verbunden ist: "Der öffentliche Dienst sollte von dem Betriebsverfassungsgesetz ausgenommen werden, weil er der ministeriellen Verantwortung gegenüber dem Parlament untersteht. Es sollte verhindert werden, daß die Souveränität des Parlaments durch die Mitbestimmung der Betriebsräte in Betrieben des öffentlichen Dienstes eingeschränkt wird. Wenn jetzt auch die Rundfunkanstalten unter die Zuständigkeit eines 'besonderen Gesetzes' fallen, das ausdrücklich wegen der ministeriellen Verantwortung vor dem Parlament in Aussicht genommen und verabschiedet worden ist, so wirft das wieder einmal ein bezeichnendes Licht auf die Einstellung zu dem Verhältnis zwischen der Staatsgewalt und dem Rundfunk. Unabhängigkeit oder Autonomie des Rundfunks soll aber doch gerade bedeuten, daß er nicht dem Willen politischer Kräftegruppen und auch nicht der Regierung unterworfen ist. Nach aller lo-

gischen Überlegung . ist die Einbeziehung des unabhängigen Rundfunks in das Personalvertretungsrecht also entweder ein Widerspruch in sich oder eine Be-
streitung seiner Unabhängigkeit. Es kommt noch hinzu, daß der Aufbau, die Vorschriften und die Bezeichnungen des Personalvertretungsgesetzes überhaupt nicht zu den Verhältnissen im Rundfunk passen, sondern ganz und gar auf die staatlichen Verwaltungen abgestellt sind.

Aus allen diesen Gesichtspunkten hätte es nach unserer Ansicht im dringlichen Interesse des Rundfunks gelegen, jeden irgend möglichen Schritt zu unternehmen, der geeignet gewesen wäre, eine Einbeziehung des Rundfunks in die Zuständigkeit des Personalvertretungsgesetzes zu vermeiden. Wir sind gegenwärtig bei der Prüfung der Frage, welche Möglichkeiten es gibt, die Rundfunkanstalten deutlich von den sonst üblichen Anstalten des öffentlichen Rechts zu unterscheiden, damit den geschilderten Gefahren für die Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten entgegengewirkt werden kann."(246)

In dieser Erklärung ist bereits die grundsätzliche Problematik gesonderter gesetzlicher Vorschriften für öffentliche Institutionen angesprochen: Sie orientieren sich an den besonderen Bedürfnissen der Verwaltungshierarchie und reduzieren in entscheidenden Bereichen den Gedanken der Mitbestimmung auf bloße Mitwirkung oder nehmen bestimmte Personengruppen ausdrücklich aus dem Katalog mitbestimmungspflichtiger Maßnahmen heraus. Ein Mitwirkungsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten entfällt völlig. (247)

Das Personalvertretungsrecht ist zwar an das Betriebsverfassungsgesetz von 1952 angelehnt - dessen historischer Vorläufer, das Betriebsrätegesetz von 1920 hat vor dem Hintergrund der neu eingeführten arbeitsrechtlichen Theorie, wonach Arbeitsverhältnisse zwischen "Ungleichen" begründet werden, der Arbeitsbeziehung überhaupt erstmals ein besonderes öffentliches

Interesse zuerkannt, also "Arbeitnehmervertretungen" (Räte) gesetzlich vorgeschrieben (248) - versteht jedoch die Personalvertretungen nicht im streng arbeitsrechtlichen Sinne als Interessenvertretung der Belegschaft. Charakteristisch hierfür sind vor allem das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Dienststelle und Personalvertretung - zur Erfüllung der "dienstlichen" bzw. "der Dienststelle obliegenden Aufgaben" - sowie die Förderung, bei Meinungsverschiedenheiten "mit dem ernststen Willen zur Einigung" zu verhandeln. (249)

Die Personalvertretungsgesetze der Länder, die von den Ländervertretungen nach 1955 erlassen wurden, galten und gelten auch heute noch für die meisten Rundfunkanstalten, obwohl einige von ihnen, neben dem Bundespersonalvertretungsgesetz, inzwischen novelliert wurden, ohne, daß sich hieran, bis auf wenige Modifikationen einzelner Bestimmungen in einigen Ländern grundsätzlich etwas geändert hat. (250) (Eines der fortschrittlichsten Gesetze ist allerdings das neue PersVG für Bremen von 1974.)

Nur für den Süddeutschen und Norddeutschen Rundfunk galten die Personalvertretungsgesetze nicht, für den Südwestfunk wurde ein Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, über die Personalvertretung vereinbart, der allerdings die Rundfunkanstalten partiell einer noch schlechteren Regelung unterwirft als die meisten Länderpersonalvertretungsgesetze. (251)

Uns sollen hier vor allem die wesentlichen Bestimmungen interessieren, die nach 1955 für die Rundfunkanstalten galten bzw. sich auf diese beziehen. (Zu einzelnen Neuerungen vgl. Teil D)

Wie bereits erwähnt, haben die Personalräte zwar bei Angestellten und Arbeitern in der Regel in sozialen und personellen Angelegenheiten Mitwirkungs- bzw. Mitbestimmungsrechte, jedoch grundsätzlich nicht in wirtschaftlichen Angelegenheiten, die sich auf die Unter-

nehmenspolitik beziehen. Für die Rundfunkanstalten umso gravierender ist der Umstand, daß die Personalräte auch keine "Programmkompetenz" erhielten, die Möglichkeit an programmpolitischen Entscheidungen mitzuwirken also nach den Personalvertretungsgesetzen entfällt. Die Personalvertretungsgesetze enthielten und enthalten Vorschriften, die eine Mitwirkung bzw. Mitbestimmung bei der Einstellung leitender Angestellter oder vorwiegend "wissenschaftlichem und künstlerischem Personal" ausschließen. (252)

Können die Personalräte also bereits aufgrund der "normalen" Gesetzesvorschriften keinen Einfluß auf die Besetzung der oberen Hierarchie-Positionen (außertariflich Bedienstete) nehmen, "das mögliche und nötige interne Korrektiv gegen das Proporzgerangel bei Stellenbesetzungen in den Redaktionen" wie Otto Wilfert treffend formuliert (253) ~~abbötfehle~~, so enthalten einige Gesetze bzw. Staatsverträge noch zusätzliche Klauseln für den Rundfunk, die das Mitwirkungsrecht der Personalräte in einer dem Tendenzschutzparagrafen des Betriebsverfassungsgesetzes (Art. 118) (254) durchaus vergleichbaren Weise verstärkt beschränken. (Hier wurden also die durch das Bundespersonalvertretungsgesetz ermöglichten Sonderbestimmungen erlassen.)

So enthält beispielsweise das Hessische Personalvertretungsgesetz einen besonderen Abschnitt über den Hessischen Rundfunk, der vorsieht, daß für Bedienstete "mit vorwiegend künstlerischer Tätigkeit und die in der Programmgestaltung verantwortlich Tätigen" die Mitbestimmung und Mitwirkung des Personalrates entfällt. (Par.90 Hess.PersVG v. 19.2.1970). Ähnliches sieht Par. 100 des Personalvertretungsgesetzes von Rheinland-Pfalz für das ZDF vor, indem hier festgelegt ist, daß die Personalräte *bei* den außertariflichen Bediensteten sowie in Angelegenheiten, die

die Leiter von Abteilungen bzw. Redaktionen betreffen, kein Mitwirkungsrecht haben. (Par.100 PersVG Rheinland-Pfalz) Im Staatsvertrag über das Personalvertretungsrecht des Südwestfunks heißt es in Par.69: "(1) Bei Abteilungsleitern ist der Personalrat in Personalangelegenheiten nicht beteiligt. (2) Bei Arbeitnehmern mit vorwiegend wissenschaftlicher oder künstlerischer Tätigkeit sowie bei Arbeitnehmern, die maßgeblich an der Gestaltung des Programms beteiligt sind, tritt in den Fällen des Par.68 (bezieht sich vor allem auf die Mitbestimmung bei Höhergruppierung, Rückgruppierung, Versetzung, H.S.) an die Stelle der Mitbestimmung die Mitwirkung."

Auch im neuen bayerischen Personalvertretungsgesetz vom 1.Mai.1974 ist ein besonderer Paragraph für den Rundfunk vorgesehen. Er schränkt die Mitbestimmung bei Redakteuren, Programmgestaltern und Orchestermitgliedern ein. (255)

Grundsätzlich läßt sich feststellen, daß durch die Personalvertretungsgesetze die Mitarbeiter bei wesentlichen Entscheidungen nicht mitwirken bzw. mitbestimmen können, die Aufgabenstellung der gesetzlichen Vertretung also beschränkt wurde.

Ein eigenes Personalvertretungsrecht für die Rundfunkanstalten, wie von der zuständigen Rundfunk-Gewerkschaft mehrfach gefordert, wurde bislang nicht durchgesetzt. (256) Weitsichtig hieß es in einem Beitrag der Zeitschrift "Der Rundfunk" nach Verabschiedung des Bundespersonalvertretungsgesetzes im Jahre 1955: "Die Tätigkeit der Mehrzahl der Rundfunkleute ist zwar auch in Zukunft wie bisher nicht mit einer Tätigkeit 'im öffentlichen Dienst' vergleichbar. Trotzdem werden nach und nach vielleicht doch die Buchstaben bequemer einschlägiger Vorschriften, die für den öffentlichen Dienst gelten, auf Aufsichtsgremien,

Rechnungshöfe und vielleicht sogar Betriebsleitungen ihre Wirkung üben. Damit aber wird bald ein wichtiges Merkmal für die Unabhängigkeit des Rundfunks in Frage gestellt: Das Recht zur Selbstverwaltung, das eben auch die Möglichkeit in sich schließt, die arbeitsrechtlichen und sozialen Bedingungen für die Arbeitnehmer der Rundfunkanstalten nach selbstgeschaffenen Regeln zu ordnen." (257) — — —

2. Zur Rolle der Statuten-Bewegung

Die Beschränkung der gesetzlichen Vertretung der Rundfunk-Mitarbeiter in personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten sowie die Tatsache, daß in Programmfragen kein institutionalisierter Schutz gegen Ansprüche und Pressionsversuche von Gremienvertretern vorhanden war, führte nun Ende der sechziger Jahre dazu, daß Rundfunk-Journalisten die Forderung nach innerer Rundfunkfreiheit massiver und konfliktbereiter vorbrachten als in den Jahren zuvor. Als sich beim Westdeutschen Rundfunk eine Redakteursversammlung konstituierte, signalisierte dies den Beginn einer "Statutenbewegung", (258) die sich sehr schnell auch in den anderen Rundfunkanstalten verbreitete. Äußerer Anlaß dafür, daß Journalisten des WDR ein erstes Redaktionsstatut formulierten, war der Versuch, journalistische Arbeit einer Verantwortlichkeit zu unterwerfen, die den Kriterien des öffentlichen Dienstes entnommen war - ein Ansinnen, das angesichts der geschilderten Rundfunkpolitischen Entwicklung kaum verwundern kann. So fand im Februar 1969 ein spektakuläres studentisches Go-In gegen das geplante Hochschulrahmengesetz im Kultusministerium von Nordrhein-Westfalen statt. Die rechtzeitige Anwesenheit eines Fernseh-Teams führte zu Vermutungen darüber, daß die Journalisten frühzeitig über die vorgesehene Protestaktion informiert gewesen seien; ernsthaft wurde die Frage

diskutiert, ob Journalisten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten nicht zur Amtshilfe gegenüber staatlichen Institutionen verpflichtet seien, wenn sie in derartigen Fällen Informationen besäßen. (259)

Der äußere Vorgang rief eine Debatte sowohl im WDR wie in anderen Funkhäusern über das Selbstverständnis der Programmacher hervor; gefordert wurde, die Funkhäuser grundlegend zu demokratisieren. Daß die innere Rundfunkfreiheit nur mangelhaft gesichert war, stellte sich - wie zumindest die Politik der Rundfunkgewerkschaft seit den fünfziger Jahren beweist - (260) nicht erstmals als spontane Erkenntnis ein; Angriffe auf Journalisten und einzelne Sendungen hatte es in den Jahren zuvor allenthalben gegeben. (261) Für die Tatsache, daß sich dagegen erstmalig eine breitere Protestbewegung der Betroffenen bildete, bietet sich eine Reihe von Erklärungsfaktoren an: Insgesamt - so scheint es - haben der zunehmende staatliche Einfluß wie auch die schleichende Kommerzialisierung der Rundfunkanstalten den "Interessendruck" auf einzelne Journalisten bzw. die Programmproduktion verstärkt. Die 1966 gebildete Große Koalition verschärfte den Proporz in den einzelnen Anstalten und verhinderte wohl, wie Hans-Dieter Müller plausibel anführt, daß sich die "balance of power" zwischen Regierungspartei und Oppositionspartei auf der Ebene der mittleren Hierarchie nicht mehr schützend für einzelne Journalisten auswirken konnte, "die früher taktisch gesicherten Spielräume" also verschwanden. (262) und "Angriffe" zu massiven institutionellen Pressionen wurden.

Parallel zur wirtschaftlichen Rezession 1966/67 verstärkten sich die Konzentrationsmaßnahmen im Pressewesen; sie aktualisierten ein Problem, das ebenfalls nicht neu war, aber durch die ökonomische Krise verstärkte Bedeutung gewann: Wie unter den Bedingungen kommerzialisierter Presse-Macht journalistische Freiheit zu wahren sei. Die Diskussion über "innere Pressefreiheit hat wohl auch ihre Auswirkungen auf Rundfunk-Journalisten gehabt. (263)

Schließlich mag ein vergleichsweise peripherer Umstand, der in diesem Fall nur Katalysatoren-Funktion für die Forderung nach Statuten hatte, doch auf einen tieferen Zusammenhang schließen lassen: Die Tatsache nämlich, daß der Konflikt um innere Rundfunkfreiheit im äußeren Zusammenhang mit einer studentischen Protesaktion thematisiert wurde. Die damalige Studentenbewegung war sicherlich nicht die Ursache für das Entstehen der Statutenbewegung, obwohl gerade die Berichterstattung über studentische Demonstrationen allgemein zu Kontroversen über die politische und publizistische Rolle der Medien bei solchen Konflikten führte. (264)

Indem die studentische Bewegung Grundfragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens in der Bundesrepublik aufwarf und die Frage nach den sozialen und ökonomischen Voraussetzungen realer Demokratie stellte, hat sie wohl auch auf jüngere Journalisten eine politisierende Wirkung gehabt und ihr Konfliktbewußtsein in der eigenen Arbeit geschärft. Darüber hinaus hat sie auch Beispiele für kollektive Interessenvertretung geboten. (265) Johannes Rau spricht insofern wohl kaum zu Unrecht von einem Zusammenhang zwischen "studentischer und publizistischer Emanzipation". (266)

Die ersten Redakteurs-Statute, die in den Jahren 1969/70 entworfen wurden, enthalten vor allem die Forderung nach stärkerer Sicherung der Programm-Mitarbeiter gegenüber hierarchischen Eingriffen in die journalistische Arbeit. "Der Redakteursausschuß" - so heißt es in dem Redaktionsstatut des ZDF vom 15.12.1969 - "hat insbesondere darauf hinzuwirken, a) daß kein Redakteur gezwungen wird, einen Beitrag gegen seine Überzeugung anzufertigen oder unter seinem Namen ausstrahlen zu lassen. Er hat darüber zu wachen, daß dem betreffenden Redakteur aus seiner Weigerung kein Nachteil entsteht." (267) Ähnliche "Gewissensklauseln" finden sich auch in den anderen Statuten-Entwürfen. Gemeinsam ist ihnen weiterhin die Forderung nach Informations- und Anhörungsrechten in

Programmfragen sowie nach Mitspracherechten bei der personellen Besetzung leitender Positionen im Programmbereich. Zumeist sehen die Entwürfe hier ein Veto-Recht vor, um zu verhindern, daß Berufungen oder Abberufungen von Programmmitarbeitern gegen den Willen der jeweils betroffenen Redaktion bzw. bei Vorgesetzten gegen das Votum der Redakteursversammlung vorgenommen werden.

Weitergehende Forderungen sind: Das Recht zur Veröffentlichung einer Stellungnahme auch außerhalb des Hauses (Redaktionsstatut WDR) sowie der Anspruch, "daß Mitglieder des Redakteurausschusses an den Sitzungen des Fernseh- und des Verwaltungsrates und ihrer Ausschüsse teilnehmen." (Red.-Statut ZDF) (268)

Insgesamt bewegen sich die ersten Statuten-Entwürfe im Rahmen der damals gültigen Rundfunk-Gesetze; einzige Ausnahme mag der Wunsch nach Teilnahme an den Sitzungen der Aufsichtsgremien sein. Sie lassen das Bestreben erkennen, durch Statute zur besseren Erfüllung der journalistischen Aufgabe beizutragen und berufen sich dabei teilweise ausdrücklich auf die gesetzlichen Grundlagen der Rundfunkanstalten. "Die Redakteure und Programm-Mitarbeiter des WDR erfüllen ihre Aufgabe im Sinne der Meinungs- und Informationsfreiheit in völliger Unabhängigkeit von Einflüssen des Staates, parteipolitischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessengruppen. Zur Sicherung dieser Unabhängigkeit und in Übereinstimmung mit Art.5 GG und Par.4 des 'Gesetzes über den WDR' in der Fassung vom 25. Mai 1954 haben die Redakteure des WDR mit dem Intendanten dieses Redaktionsstatut vereinbart." (269)

Ähnlich heißt es in dem Entwurf für ein Redaktionsstatut des NDR Hamburg: "Ziel dieses Statutes ist es, die in Artikel 5 Abs. 1 S.2 des Grundgesetzes und im Staatsvertrag festgelegte Unabhängigkeit der Berichterstattung und Freiheit der Meinungsäußerung zu präzisieren und gegen Eingriffe und Pressionsversuche

von außen wie etwa von innen zu sichern. Zu diesem Zweck, das heißt zur Sicherung der inneren Rundfunkfreiheit, legen der NDR - vertreten durch den Intendanten - auf der einen Seite und die Redakteursversammlung - vertreten durch den Redakteurausschuß - auf der anderen Seite in diesem Redaktionsstatut folgende Grundsätze fest ... " (270)

In solchen programmatischen Formulierungen wird deutlich, daß Statute für Programmmitarbeiter, den Versuch darstellen, die Kommunikatoren an Entscheidungen zu beteiligen, bei denen es um die gesetzliche Erfüllung des Programmauftrages geht. (271)

Insofern kann die Statutenbewegung als der Versuch gewertet werden, die Rundfunkfreiheit durch spezifische Rechte am Arbeitsplatz zu sichern und zu erweitern.

Umstritten war von Anfang an allerdings die Frage, inwiefern auch andere Berufsgruppen innerhalb der Rundfunkanstalten ein Anrecht auf verstärkte Partizipation besitzen. Ulrich Paetzold ist zuzustimmen, wenn er zu der Einschätzung gelangt: "Der Kampf um Mitbestimmung in den publizistischen Betrieben, der Kampf um Aufhebung der Ungleichheit in der Produktion hat mit den Redaktionsstatuten seinen ersten Ausdruck gefunden. Statute lassen erste Übereinstimmungen zwischen Journalisten über die Einschätzung ihrer Arbeitssituation erkennen; sie beschreiben einige notwendige Veränderungen des Arbeitsplatzes. Sie sind aber auf keinen Fall Mustervorlagen für die allgemeine Mitbestimmung ... " (272)

Der Statutenbewegung ging es zunächst vor allem um den Schutz des Journalisten an seinem Arbeitsplatz. Darüberhinaus hat sich jedoch auch bald die Einsicht durchgesetzt, daß andere Berufsgruppen in den Sendern ebenfalls ein Anrecht auf Selbst- und Mitbestimmung am Arbeitsplatz haben. Dies geht deutlich aus einer Resolution hervor, die auf der dritten Tagung der Redakteurausschüsse in Ronneburg 1972 an den gleichzei-

tig in Berlin tagenden DGB-Bundeskongreß gerichtet wurde: "Die Vertreter der Redakteursausschüsse von acht Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik und Westberlin begrüßen die Bemühungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes, erweiterte Mitbestimmungsrechte für alle Arbeitnehmer durchzusetzen. Die Redakteursausschüsse erwarten von den Delegierten des DGB-Bundeskongresses, daß sie sich für die Einführung von Redakteursstatuten in den Funkhäusern einsetzen. Es geht den Redakteuren nicht um Privilegien, sondern um spezifische Mitsprachemöglichkeiten für spezifische Aufgaben. Die Redakteursausschüsse verlangen diese Statute auch in der Absicht, Mitbestimmungsregelungen in anderen Arbeitsbereichen der Massenmedien zu fördern. Innerhalb der Massenmedien sind Statute unerläßlich, um den grundgesetzlichen Anspruch aller Bürger auf umfassende Information zu sichern." (273)

VI. Zusammenfassung

An dieser Stelle ist ein vorläufiges Fazit zu ziehen: Die juristische Formgestalt der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt war in einer besonderen gesellschaftspolitischen Konstellation nach dem 2. Weltkrieg das Ergebnis eines antifaschistisch orientierten, fortgeschrittenen demokratischen Bewußtseins. Wie dargelegt wurde, vollzog sich der Aufbau der Anstalten jedoch nicht ohne Widersprüche, so daß schon in der Gründungsphase kommunikationspolitische Fehlentscheidungen zu registrieren sind, die den Grundstein für spätere Strukturveränderungen legten. Trotz aller Versäumnisse bleibt jedoch festzuhalten, daß eine relativ liberale Verfassung entwickelt wurde.

Die historische Skizze zeigt nun, daß Rundfunkentwicklung und Rundfunkpolitik bis in die Mitte der sechziger Jahre gekennzeichnet sind durch Entliberalisierung und restaurative "Involution" der bestehenden Anstaltsverfassung - ein Prozeß, der sich auf anderen Gebieten der bundesrepublikanischen Gesellschaftsordnung in ähnlicher Weise vollzog. (274) Involution bezeichnet dabei vor allem jene schrittweise Transformation liberaler demokratischer Institutionen im Sinne autoritär-obrigkeitsstaatlicher Reglementierung. (275) Rundfunkfreiheit in der Bundestepublik ist jedoch ebenso durch eine andere Komponente gefährdet worden, nämlich durch diverse Versuche, das öffentlich-rechtliche Prinzip zugunsten privatwirtschaftlicher Formen abzulösen. Obwohl dies bislang verhindert wurde, so fand indessen eine schleichende Kommerzialisierung in vielfältiger Form unter dem öffentlich-rechtlichen Dach statt.

Im einzelnen ist diese Entwicklung durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Schon in einigen Rundfunkanstalten der Gründungszeit sind unmittelbar Regierungsvertreter in den Aufsichtsgremien. Weitere kommen durch Novellie-

rungen von Gesetzen und Anstaltsneugründungen hinzu. Extremes Beispiel ist hier das ZDF, wo sich der Einfluß von Exekutivorganen am deutlichsten im Gesetz niederschlägt. -

- Unmittelbarer staatlicher bzw. Regierungseinfluß zeigt sich aber auch in der Einführung einer Rechtsaufsicht über eine Reihe von Anstalten nach Ablösung der alliierten Oberaufsicht. (276) Das Prinzip der gesellschaftlich kontrollierten Autonomie wird zugunsten unmittelbarer Kontrollbefugnisse von Regierungsbehörden partiell verändert. (Vgl. zur Begründung dieses Unterschiedes Teil C II.) -
- Ähnliches vollzieht sich dort, wo in den autonomen Entscheidungsprozeß von Organisationen eingegriffen wird, indem die jeweiligen Regierungen ein Bestätigungsrecht für die von den Verbänden oder Gruppen vorgeschlagenen Vertreter erhalten bzw. diese sogar selbst auswählen. -
- Zunehmender Regierungseinfluß zeigt sich auch, wenn etwa neben dem Abgeordnetenhaus auch der Senat von Berlin das Recht hat, eine Prüfung der Wirtschaftsführung des SFB zu fordern oder - wie beim Südwestfunk - Länderregierungen durch Auflagenbeschlüsse in das Satzungsrecht der Anstalten und damit in genuine Selbstverwaltungsrechte, eingreifen. -
- Die diversen Versuche, den Rundfunk zu zentralisieren, verdeutlichen eine weitere Tendenz : den rundfunkpolitischen Föderalismus aufzulösen und die Kompetenzen der Bundesregierung zu stärken. -
- Als Verengung des kommunikativen Aufsichts- und Zugangsspektrums können wir das Prinzip kennzeichnen, Vertreter der Rundfunkgremien allein durch die Parlamente zu wählen. Öffentliche Relevanz reduziert sich hier, dem Verständnis nach, auf den Interessensradius der stärksten Parteien in den Legislativen. -

In abgeschwächter Form gilt dies auch für jenen Auswahlmodus, nach dem ein Ausschuß des Landtages von Organisationen vorgeschlagene Vertreter wählt. (Wie etwa beim Saarländischen Rundfunk.) Hierin spiegelt sich nicht zuletzt ein Kommunikations- und demokratietheoretisch bedenkliches Selbstverständnis der Parteien wider: sie neigen dazu, sich als Monopolisten der politischen und öffentlichen Willensbildung zu verstehen. -

- Innere Rundfunkfreiheit und Mitbestimmung wurden bereits beim Aufbau der Anstalten wenig effektiv gesichert. Mit der Übertragung von Personalvertretungsgesetzen, die in entscheidenden Personal-, Struktur- und Finanzfragen Mitwirkungsmöglichkeiten der gesetzlichen Vertretung beschränken, wurde auch in bezug auf die interne Verfassung des Rundfunks eine Angleichung an traditionelle, obrigkeitstaatsrechtlich geprägte, Strukturprinzipien des Staats- und Verwaltungsrechts vorgenommen. Sie werden der spezifischen Kommunikationsaufgabe des Rundfunks in keiner Weise gerecht. -
- Die schleichende Kommerzialisierung (277) der öffentlich-rechtlichen Verfassung vollzieht sich schließlich in mehreren Formen:
 - 1. Durch die Einführung von Werbesendungen und Gründung von "Werbetöchtern".
 - 2. Gründung von privaten - aus der öffentlich-rechtlichen Verfassung ausgelagerten - Produktionsgesellschaften.
 - 3. Verstärkter Übernahme von Fremdproduktionen.
 - 4. Aufnahme von Vertretern privatwirtschaftlicher Medien in die Aufsichtsgremien einiger Anstalten.

Hebt diese Entwicklung die bestehende Anstaltsstruktur noch nicht völlig auf, so ist die Einführung der Privatfunkklausel in das Saarländische Rundfunkgesetz allerdings die weitestgehende Revision des öffentlich-rechtlichen Prinzips.

In diesem Zusammenhang erweist sich die ausreichende Finanzierung der Rundfunkanstalten durch Gebühren als Gretchenfrage ihrer weiteren Existenz. Auch hier zeigen Versäumnisse der Anfangszeit Folgen, indem die Festsetzung von Gebühren nicht in die Kompetenz der Aufsichtsgremien oder unabhängiger Kommissionen gelegt, sondern den Ländern überlassen wurde. 1968 wurde die Gebührenfrage erstmals einheitlich durch einen Staatsvertrag der Ministerpräsidenten geregelt; dadurch wurde jedoch selbst die ohnehin problematische "Hoheit" der Länderparlamente eingeschränkt, denn dem Staatsvertrag konnten sie nur zustimmen oder ihn ablehnen. Wenn die Rundfunkgremien aber nur bei den Ausgaben souverän sind, nicht jedoch bei der Festsetzung der Einnahmen, ist ihre proklamierte "Unabhängigkeit" gerade hier entscheidend berührt. (278)

Weitere Versuche, Rundfunkfreiheit einzuengen ließen sich nennen : am restriktivsten wohl in bezug auf den unmittelbaren journalistischen Produktionsprozeß ist das Postulat der Ausgewogenheit, das Gefahr läuft, journalistische Arbeit in ein Korsett vermeintlich prästabiliertter gesellschaftlicher Harmonie zu zwingen. Jenes "Mindestmaß an Ausgewogenheit", das das Bundesverfassungsgericht in seinem Fernsehurteil überaus vorsichtig formulierte, war der Intention nach gegen staatlichen Machtanspruch gerichtet. Die Debatte über Ausgewogenheit, die dann 1970 durch das sogenannte "Hammerschmidt-Papier" (279) aktualisiert wurde, war offenbar der ideologische Reflex auf die durch ökonomische Krise und Große Koalition aufbrechende gesellschaftliche Polarisierung. Dabei kam erneut jenes fragwürdige Medienverständnis zum Tragen, den Rundfunk gegen gesellschaftliche Konflikte zu immunisieren - ja zu entpolitisieren. Entpolitisierung aber, verstanden als zunehmende publizistische Abstinenz bei der Vermittlung und Beurteilung zentraler gesellschaftlicher Konflikte, verstärkt bestehende machtpolitische Interessenlagen.

C. LEGITIMATIONSGRUNDLAGEN EINER ÖFFENTLICHEN KONTROLLE
IM RUNDFUNK

F. Einführung

Die Darstellung des Entstehungszusammenhangs der einzelnen Rundfunkanstalten in der Bundesrepublik hat gezeigt, daß die öffentlich-rechtliche Rundfunkstruktur verschiedene Modifikationen aufweist. Sie sind das jeweilige Ergebnis der Auseinandersetzung politisch-sozialer Kräfte um Einfluß auf das Medium Rundfunk. Dabei wird ebenfalls deutlich, daß die Besetzung der Rundfunkgremien Folge sehr vielfältiger gesellschafts-politischer Begründungen und Interessen war, die gleichwohl nur selten explizit formuliert wurden.

Die Grundlagen des öffentlich-rechtlichen Rundfunk-Modells sind - so hatten wir konstatiert - partiell durch zunehmenden Einfluß der staatlichen Administration, parteipolitische "Verengung" und tendenzielle Kommerzialisierung verändert worden.

Mit diesem Befund ist nun allerdings die grundsätzliche Frage nach der strukturellen Einordnung nicht privatwirtschaftlich sondern "öffentlich" verfaßter Medien-Organisationen in das Staats- und Gesellschafts-system angesprochen.

Daß zunehmende "Verstaatlichung" eine wesentliche Tendenz der Rundfunkentwicklung nach 1945 gewesen sei, mag zunächst durchaus nicht plausibel erscheinen und Anlaß für den kritischen Einwand sein, daß das öffentlich-rechtliche Prinzip ohnehin einem besonderen staatlichen Interesse an der Regulierung des öffentlichen Kommunikationsprozesses entspreche und der Tatbestand eines vermehrten staatlichen Einflusses insofern wenig signifikant sei.

In einem 1930 verfaßten Aufsatz hat Martin Draht zur Unterscheidung von Öffentlichem und privatem Recht zunächst eine globale Feststellung getroffen:

"Aus der Tatsache, daß die Verwaltung auf irgendeinem Lebensgebiet öffentlich-rechtlich arbeiten kann oder

sogar soll, läßt sich nämlich ein Schluß darauf ziehen, wie wichtig dem Gesetzgeber dieses Gebiet gewesen ist, und umgekehrt kann man überall dort, wo ein besonders starkes Bedürfnis nach Entscheidung und Regelung durch den Staat besteht oder entsteht, auch vermuten, daß öffentlich-rechtliche Formen vorhanden sind oder geschaffen werden. Wenn also Lebensverhältnisse, die bisher gar nicht oder privatrechtlich geregelt waren, nun öffentlich-rechtlich geregelt werden und umgekehrt, so ist der Inhalt des öffentlichen Rechtsgebietes naturgemäß ein interessantes Kriterium für die Bedürfnisse eines Staates." (1)

Für unsere Untersuchung ist dies ein zentraler Punkt: Medienstrukturen, die dem öffentlichen Recht unterliegen, sind formell der privatwirtschaftlichen Nutzung entzogen, können jedoch andererseits kaum mit unmittelbarer staatlicher Organisation identifiziert werden, wenn der verfassungspolitisch normierte Anspruch nach "Unabhängigkeit" im Interesse der kommunikativen Funktionen auch nur annähernd Gültigkeit beanspruchen will.

Zunächst wird in diesem Abschnitt also zu prüfen sein, ob sich eine plausible Unterscheidung zwischen öffentlichem und staatlichem Interesse treffen läßt; ist die öffentlich-rechtliche Struktur unmittelbar dem Sektor staatlich-administrativer Organisation zuzuordnen, oder begründet die Aufgabenstellung des Mediums einen Bereich notwendiger und abgestufter Eigenverantwortlichkeit der für eine rundfunkpolitische Reformstrategie operationalisierbare Kategorien liefert?

Erst in einem weiteren Schritt ist dann zu spezifizieren, was öffentliche Kontrolle überhaupt meint, welche Kompetenzen sie abdeckt und wo ihre Grenzen liegen.

Hierbei ist zunächst auf die vorhandene Kompetenz-Verteilung in den Rundfunkgremien einzugehen, wobei je-

doch deutlich zwischen den Prinzipien unterschieden werden muß, die sich im Verlauf von fünfundzwanzig Jahren in den Rundfunkgesetzen niedergeschlagen haben und dem eigentlichen Kern einer öffentlichen Kontrolle, wenn nicht das Ergebnis restaurativer Entwicklung zum Ausgangspunkt der Überlegungen gemacht werden soll.

Schließlich bleibt zu erörtern, ob sich Kriterien entwickeln lassen, die angebbaren gesellschaftlichen Gruppierungen erhöhten Anspruch auf Zugänglichkeit und damit Teilnahme an öffentlicher Rundfunk-Kontrolle gewähren. In diesem Zusammenhang werden gleichfalls spezifische Probleme der Parlamentarismus- und Pluralismus-Theorie diskutiert.

II. "Staat" und öffentlich-rechtliche Struktur

1. Überlegungen zur gesellschafts- und rechtspolitischen Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung

Überblickt man die juristische und kommunikationswissenschaftliche Literatur, die sich mit den gesellschaftsstrukturellen und rechtspolitischen Aspekten der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten befaßt, so begegnen wir einer Fülle unterschiedlicher Kategorien und Funktionsbeschreibungen.

So schreibt etwa Franz Dröge: "Mit den öffentlich-rechtlichen Anstalten haben die Alliierten nach 1945 nämlich den wichtigsten Teil der Kommunikationssphäre, die audio-visuellen Medien, aus dem Verwertungszusammenhang der Medienkapitale herausgenommen und sie ähnlich dem Staat als Besonderung neben der Struktur des allgemeinen Produktionsverhältnisses etabliert." (2) Er hat an diese These nur einige vorläufige Gedanken geknüpft und im übrigen auf die Schwierigkeit einer marxistischen Staatstheorie verwiesen. (3) Jedenfalls lassen sich daraus bisher weder eindeutige Kategorien für eine Einordnung der Rundfunkanstalten in das Staats- und Gesellschaftssystem ermitteln, noch Kriterien für eine kommunikationspolitische Reformstrategie, die Dröge allerdings im "institutionellen" Medien-Rahmen auch weniger zu interessieren scheint.

Horst Holzer betont in seiner "Theorie des Fernsehens", "daß der Bereich der Fernsehkommunikation in der BRD öffentlich-rechtlich organisiert ist, damit eine quasi-staatliche Qualität aufweist und dem Funktionskreis staatlichen Handelns insgesamt zugehört. Die west-deutschen Funkanstalten sind zwar aufgrund ihrer juristischen Formgestalt Besonderungen, besondere Organisationen innerhalb des politisch-administrativen Komplexes insgesamt; gleichwohl sind sie aber an Form und Funktionen des Staates konstitutiv, wenn auch ver-

mittelt über ihre (scheinbare) Unabhängigkeit von direkter staatlicher 'Fachaufsicht' gebunden." (4) (Unterstreichungen kursiv im Original.) Holzer unternimmt hier eine analytische Differenzierung, die dem Charakter der öffentlich-rechtlichen Anstalten ohne Zweifel näher kommt, dennoch auch sehr deutlich auf die Schwierigkeit einer eindeutigen Zuordnung verweist.

Diese Schwierigkeiten haben nicht zuletzt ihre Ursache darin, daß in der herkömmlichen Staats- und Verfassungslehre die Kategorien des "Staatlichen" und des "Öffentlichen" bisher nur mangelhaft unterschieden werden, was zu einem erheblichen terminologischen Wildwuchs führt. Fritz Ossenbühl hebt hervor, daß von seiten des Bundesverfassungsgerichtes nicht weniger als vier termini im Gebrauch sind - "öffentliche Aufgaben", "staatliche Aufgaben", "Aufgaben der öffentlichen Verwaltung", "öffentlich-rechtliche Aufgaben" - (5) die synonym verwandt werden und zur Begründung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkstatus dienen. Die mangelnde Klarheit in der Diskussion führt Ossenbühl darauf zurück, "daß die deutsche Verfassungsrechtslehre und Verfassungsjudikatur nur in dem Denkschema Staat-Gesellschaft zu operieren gewöhnt ist. Was außerhalb dieses Dualismus liegt, kann (noch) nicht sauber eingeordnet werden und unterliegt deshalb einer nebulösen Charakterisierung." (6)

Um hier einer Klärung näher zu kommen, scheint es sinnvoll zu sein, zunächst einen Blick auf die verschiedenen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zu werfen, sodann den öffentlich-rechtlichen Strukturtypus sozialhistorisch einzuordnen, um schließlich zu einer kommunikationspolitisch plausiblen "Verortung" der öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung zu gelangen, die dem gewandelten Verhältnis Staat-Gesellschaft Rechnung trägt.

In der herkömmlichen juristischen Interpretation werden drei Typen der juristischen Person des öffentlichen Rechts unterschieden: Die Körperschaft, die Anstalt und die Stiftung des öffentlichen Rechts. (7)

Gemeinsam ist allen drei Formen "die Rechtsfähigkeit, die Entstehung Kraft Hoheitsaktes verbunden mit der Übertragung hoheitlicher Gewalt, die Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben und die Unterstellung unter eine im Einzelfall verschieden geregelte Staatsaufsicht." (8)

Kann als das bestimmende Merkmal der Körperschaft des öffentlichen Rechts ihre "mitgliedschaftliche Struktur" sowie die Finanzierung durch ihre Mitglieder bezeichnet werden, so ist das Charakteristikum der Stiftung die Existenz eines Stiftungsvermögens. "Die Stiftungsform ist dann angebracht, wenn es sich darum handelt, einen gegebenen festen Vermögenskomplex mit dem Ziele zu verwalten, daß seine Erträge bestimmten Destinatären zugewendet werden." (9)

Im verwaltungsrechtlichen Sinne unterscheidet sich die Anstalt des öffentlichen Rechts vor allem von der Körperschaft dadurch, "daß sie nicht verbandsmäßiger Struktur ist" und insofern, "auch nicht gegenüber einem festumrissenen Mitgliederbestand tätig werden" kann. (10) "Ihre Tätigkeit erstreckt sich vielmehr auf einen unbestimmten Kreis von Personen: 'Benutzern', 'Betreuten' oder 'Beteiligten'." (11)

"Nach ihrer klassischen Definition" - so: Erich Klinge in Anlehnung an Otto Meyers "Deutsches Verwaltungsrecht" - "ist die rechtsfähige Anstalt ein zur juristischen Person des öffentlichen Rechts erhobener Bestand von sachlichen und persönlichen Mitteln, die in der Hand eines Trägers der öffentlichen Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt ist." (12)

Hier zeigt sich schon sehr deutlich, daß die Begriffsapparatur des traditionellen Staats- und Verwaltungsrechts wenig geeignet ist, den aus der publizistischen Funktion des Mediums Rundfunk resultierenden Status adäquat zu erfassen.

Die weitgehende Identifizierung der öffentlich-rechtlichen Struktur mit dem Bereich öffentlicher Verwaltung oder dem staatlich-institutionellen Bereich verweist wiederum auf eine besondere Variante der deutschen Staats- und Rechtsentwicklung.

So entstand schon unter dem Absolutismus der Typus der öffentlichen Gesellschaft oder Korporation als Ausdruck der Autonomie-Bestrebungen des Bürgertums gegen den monarchischen Staatsapparat, wobei ihr "autonomer" Charakter nur verliehen war; sie unterstanden jeweils der staatlichen Oberaufsicht. (13) "Die Erweiterung der technischen Möglichkeiten in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts und die daran anknüpfenden Tendenzen der industriellen und verkehrstechnischen Erschließung des Landes, der Mobilisierung und Kapitalisierung ökonomischer Werte, der Entwicklung eines leistungsfähigen Kreditsystems - Entwicklungen, die sich in Preußen erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts voll entfalteten - hatten bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts politische Zugeständnisse des Staates an die Notwendigkeit sozialer Differenzierung gefordert; im 19. Jahrhundert vollzieht sich in den zwei scheinbar gegensätzlichen, dabei doch eng miteinander verbundenen Richtungen der 'Privatisierung des Vereinswesens' ... und einer schärferen Konturierung der politischen Funktion und der juristischen Institution der Körperschaft des öffentlichen Rechts der Prozeß einer gesellschaftlichen Differenzierung in ein - grob schematisierend gesprochen - Privatrechtssystem und den institutionell öffentlichen Bereich des Staates." (14) Die Korporation oder Körperschaft des öffentlichen Rechts ist der organisatorische Ausdruck für den Ver-

such des Bürgertums, dem omnipotenten Staat Selbstverwaltungsrechte abzutrotzen und die individuelle Sphäre gegen staatlichen Eingriff zu schützen. (15)

Allerdings ist die Entwicklung der Körperschaft des öffentlichen Rechts im 19. Jahrhundert sowohl durch eine restaurative staatspolitische Doktrin begleitet, die die Institution als Ausdruck der Vermittlung zwischen "bürokratischen Staatsinteressen und partikularen gesellschaftlichen Interessen" bezeichnete, wie auch durch Interpretationen, die in der öffentlich-rechtlichen Struktur einen gesellschaftlichen Eigenbereich sahen, der sich gegenüber disziplinierenden Eingriffen der Staatsgewalt sperrte. (16)

Die restaurative Interpretation, die das Selbstverwaltungsrecht als vom Staat verliehenes und jederzeit aufkündbares "Privileg" betrachtete wurde freilich in dem Maße zur allgemeinen Doktrin, "in dem das deutsche Bürgertum ... mit dem Obrigkeitsstaat zunächst seinen Frieden und dann mit seiner Hilfe auch Geschäfte machte ..." (17) Durch die "Hilfe der Rechtswissenschaft" entstanden in der politischen Praxis "Formen der Zusammenarbeit zwischen dem immer noch anstaltlich verfaßten Staat und der Gesellschaft, die vor allem auf eine Integration widersprüchlicher und zum Teil antagonistischer Interessen in den Interessen- und Herrschaftszusammenhang hochkapitalistischer Produktion und obrigkeitlich-bürokratischer und militärischer Verwaltung hinzielten. So entstanden als Organe amtlicher Berufsvertretung und korporativer wirtschaftlicher Selbstverwaltung Gewerbe-, Ärzte-, Tierärzte-, Apotheker-, Anwalts-, Handels-, Landwirtschafts- und Handwerkskammern als öffentliche Verbände mit in der Regel hoheitlichen Befugnissen, Zwangsmitgliedschaft und staatlich verliehener Autonomie ..." (18)

Auch die Entwicklung der Anstalt des öffentlichen Rechts als allgemeine Organisationsform ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Sie entsteht historisch später.

"Die ihnen zugeschriebene Anstaltsgewalt" - so Gerhard Leibholz - "führte ursprünglich dazu, daß sie Enklaven wurden, 'die den obrigkeitlichen Staatsbegriff in das System des bürgerlichen Rechtsstaates' wieder miteinbezogen. Während die Körperschaften des öffentlichen Rechts ihren Ursprung in dem Kampf des Bürgers gegen den Staat haben, stellten die Anstalten 'die tragende Grundlage für eine außergesetzliche Hausmacht der Verwaltung gegen den Bürger' dar. Heute sind sie vor allem als 'Organisationstyp der leistenden Verwaltung' von Bedeutung." (19)

Zweierlei bleibt hier zunächst festzuhalten:

Die öffentlich-rechtliche Form entsteht historisch aus dem Bedürfnis nach gesellschaftlichen Eigenbereichen gegenüber dem Staat. Es entwickelt sich daraus eine "Kompromißstruktur", die als staatlich verliehene Autonomie zu charakterisieren ist. Im Verwaltungsrecht ist diese Vorstellung von öffentlich-rechtlicher Organisation bis heute tradiert: sie gilt als Bereich mittelbarer Staatsverwaltung. Der Staat erscheint hier als über der Gesellschaft stehende Institution; als vermeintlicher Garant des Allgemeinwohls wird er gegen "partikuläre" gesellschaftliche Interessen gesetzt.

Darüber hinaus wird auch deutlich, daß sich in der historischen Entwicklung zwei unterschiedliche Begriffe von Öffentlichkeit herauskristallisiert haben: Jener im Sinne von Habermas definierten Öffentlichkeit eines autonomen bürgerlichen Publikums, dessen Subjekt der Privatmann als Eigentümer bildet, steht der Bereich einer institutionell öffentlichen Sphäre des Staates gegenüber, die in diese Gesellschaft hineinragt. (20) Im Begriff der "öffentlichen Gewalt" ist diese Identifikation des "Staatlichen" und des "Öffentlichen" am deutlichsten vermittelt.

Unter den Bedingungen rechts- und sozialstaatlicher Demokratie kann nun allerdings von einer Dualität zweier Öffentlichkeitsbereiche - einem privatautonomem und einem institutionellen - kaum noch gesprochen werden, denn die Vorstellung vom Staat als einem öffentlichen Sachverhalt hat sich im Absolutismus entwickelt und legitimierte sich durch das "Gemeinwohl" gegen die "gesellschaftlichen Partialinteressen". (21)

Nach demokratischer Theorie ist jedenfalls die "Konstruktion eines Jenseits der Gesamtheit der Bürger bestehenden selbständigen Apparates - des Staates" (22) ein Anachronismus, wenngleich das deutsche Staats- und Verwaltungsrecht weiterhin vielfach in einer etatistischen Theorie befangen bleibt. (23)

Was bedeutet dies nun für unsere Fragestellung nach der Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung? Was wir eingangs als öffentliches Interesse und gesellschaftlich bzw. sozial kontrollierte Autonomie bezeichnet hatten, deckt sich weder mit dem Öffentlichkeitsbegriff, der die Regelung privatautonomer, in einer auf Interessengleichheit homogener Sozialgruppen basierenden Sphäre meint, noch mit einem Öffentlichkeitsverständnis, das öffentliche Funktionen, wenn sie nicht privat sind, nur als an sich staatliche Aufgaben begreifen kann, wobei "der Staat" als über der Gesellschaft stehende Institution erscheint, die autonome Rechte verleiht, sie jedoch prinzipiell zurückfordern kann. Aus dem Sinn der Verfassung (spez. Art. 5 Abs. 1 GG) und der Aufgabenstellung medienvermittelter öffentlicher Kommunikation unter gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen, resultiert vielmehr, daß nicht privatwirtschaftlich organisierte Medien einen öffentlichen Status haben, der nicht identisch mit einem historisch obsoleten institutionell öffentlichen Sektor des Staates ist. (24)

Das bedeutet auf der anderen Seite aber auch - ohne hier im Detail auf neuere sozialwissenschaftliche Staatstheorien einzugehen, die aufgrund der vielfältigen und komplexen Durchdringung von "Staat" und "Gesellschaft" den Staatsbegriff globaler zu definieren versuchen - (25), daß etwa eine Einordnung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung in einen Gesamtkomplex staatlichen Handelns - sowohl für die empirische Analyse als auch für eine kommunikationspolitische Strategie wenig besagt. Das politische System und auch das Mediensystem sind nicht identisch mit dem Staatssystem (26) obgleich es vielfältige Tendenzen zu einer unmittelbaren Verflechtung gibt, wie gerade unsere historische Darstellung bei den Rundfunkanstalten gezeigt hat. An diesem Unterschied gilt es festzuhalten, will man sich nicht der kritischen Kategorien zur Beurteilung restriktiver "Verschiebungen" berauben oder auf kommunikationspolitische Strukturbestimmungen verzichten, die den gewandelten Grundlagen des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung tragen.

Die gesellschaftlich kontrollierte Autonomie des Rundfunks ist insofern keine staatliche Angelegenheit, wobei unter Staat hier der Sektor der institutionalisierten und administrativen Staatsorgane zu verstehen ist. (27)

In diesem Sinne kann daher auch von einem Unterschied zwischen Vergesellschaftung und Verstaatlichung gesprochen werden, eine Differenzierung, die gerade konservativ-etatistischen Theoretikern gemeinhin fremd ist: "Wenn man den Rundfunk" - so etwa beispielhaft für eine bestimmte Staatslehre Karl August Bettermann - "politisch und weltanschaulich neutralisieren und von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Machtgruppen unabhängig halten will, dann ist das nächstliegende Mittel dazu seine Verstaatlichung." (28)

Für die strukturelle Verfassung der Rundfunkanstalten bedeutet die Abgrenzung gegenüber dem Sektor staatlicher Administration, daß alle Formen staatlicher Aufsicht, die bei sonstigen öffentlich-rechtlichen Trägern aus ihrer Entstehungsgeschichte heraus entwickelt wurden, auszuschneiden haben. (28 a)

Dieses Prinzip war zunächst bei der Gründung der Rundfunkanstalten nach 1945 auch Grundlage der für Deutschland sowohl historisch als auch staatsrechtlich neuartigen Medienverfassung.

Eberhard Ziegler, der in seiner 1950 verfaßten Dissertation, die gerade neu entstandenen Rundfunkgesetze der Bundesrepublik untersucht hat, bestätigt dies, indem er zur öffentlich-rechtlichen Grundlegung des Rundfunks anmerkt: "Damit wird die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Sender zum Ausdruck gebracht, die jede Kontroll- und Aufsichtsbefugnis irgendeiner Stelle außerhalb der gesetzlichen Selbstverwaltungsorganisation ausschließt. Eine positive Staatsaufsicht, wie sie in Deutschland bei öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörpern bisher üblich war, entfällt.

Diese Tatsache ist als eine bedeutsame Neuerung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts zu werten, denn das positive Aufsichtsrecht des Staates gehörte bisher zu den Merkmalen der juristischen Person des öffentlichen Rechts. Damit haben die Rundfunkgesetze ein Verfassungs- und Verwaltungssonderrecht geschaffen, das nur aus der geschichtlichen Entwicklung und der besonderen politischen Aufgabe des Rundfunkgesetzes zu verstehen ist. Die Rundfunkanstalten erweisen sich somit als 'Selbstverwaltungskörper besonderer Art' ohne staatsaufsichtliche Befugnisse oder gar Mitwirkungsrechte - abgesehen von dem Prüfungsrecht des Obersten Rechnungshofes des Landes auf finanziellem Gebiet ..."

(29)

In den fünfziger Jahren setzte sich dann freilich in der juristischen Lehre immer mehr der Grundsatz durch, wonach der Rundfunk zumindest Teil sogenannter "mittelbarer Staatsverwaltung" sei - ganz im Sinne des traditionellen Staats- und Verwaltungsrechts. (30) Besonders deutlich wird dies am Beispiel der Rechtsaufsicht über einige Rundfunkanstalten.

2. Zur Unterscheidung von öffentlicher Kontrolle und Staatsaufsicht

Daß die Rundfunkanstalten Selbstverwaltungsrechte genießen, ist in der rundfunkrechtlichen Literatur nicht umstritten. Damit ist allerdings noch wenig über die genaue Abgrenzung gegenüber herkömmlichen öffentlichrechtlichen Formen ausgesagt, denn auch ihnen wird ein Selbstverwaltungsrecht als Form mittelbarer Staatsverwaltung zugestanden. Wie Leibholz darlegt, hatte diese Form der Selbstverwaltung in der historischen Entwicklung den Charakter "an sich staatlicher Aufgaben", die nur übertragen wurden. "Den 'Verbindungsstrang' zum Staat bildete die Staatsaufsicht. Sie bestand in der Überprüfung der Handlungen des Selbstverwaltungsträgers, die dieser in Erfüllung der ihm überlassenen staatlichen Aufgaben vornahm, auf ihre Gesetzmäßigkeit und war damit Rechtsaufsicht." (31)

Wie wir dargelegt hatten, ist das Mittel der staatlichen Rechtsaufsicht erst bei jenen Rundfunkanstalten eingeführt worden, die nicht mehr unter maßgeblicher Mitwirkung der Alliierten gegründet, bzw. deren Gesetze entscheidend novelliert wurden: Westdeutscher und Norddeutscher Rundfunk, Südwestfunk, Saarländischer Rundfunk, Zweites Deutsches Fernsehen, Deutschlandfunk und Deutsche Welle.

Gerade am Beispiel der Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten läßt sich nun aber die Fragwürdigkeit

einer kommunikations- und verfassungspolitisch adäquaten Kategorisierung der Rundfunkanstalten in einer an traditionellen verwaltungsrechtlichen Kriterien orientierten rundfunkrechtlichen Interpretation aufzeigen - auch wenn das Mittel der Rechtsaufsicht differenziert interpretiert wird.

So heißt es im Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1961: "Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen wird durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen, die dem staatlichen Einfluß entzogen oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist ..."

(32) Worin besteht die beschränkte staatliche Rechtsaufsicht?

Die Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum hat anhand der Rechtsaufsicht eine Theorie der doppelten Rundfunk-Kontrolle entwickelt: "Die interne Rechtmäßigkeitskontrolle der Anstaltstätigkeit durch den Rundfunkrat und Verwaltungsrat erhält eine zusätzliche Sicherung, wenn der staatlichen Exekutive die Befugnis zur Rechtsaufsicht eingeräumt wird. Auf diese Weise steht ein System interner und externer Kontrollen zur Verfügung, das eine möglichst effektive Durchsetzung rechtsstaatlicher Anforderungen gewährleistet, wobei die Gefahr staatlicher Abhängigkeit des Rundfunks ausgeschaltet bleibt, weil die Kontrollbefugnis der Exekutive auf reine Rechtsaufsicht beschränkt ist."

(33) Auszuscheiden hätten allerdings alle Aufsichtsmittel, "bei deren Anwendung die staatliche Aufsichtsbehörde Funktionen der Anstaltsorgane übernehmen oder anstelle der Anstalt tätig werden könnte." (34)

Konrad Berendes problematisiert zwar die Zulässigkeit einer staatlichen Rechtsaufsicht im grundrechtlich geschützten Bereich, hält sie jedoch im Ergebnis für unbedenklich, da sie auch dem Interesse der Allgemeinheit an einer öffentlichen Kontrolle des Rundfunks

diene. Es handele sich aber nur um eine "beschränkte Staatsaufsicht", die auf keinen Fall Fachaufsicht sein dürfe. (35)

Auch Christian Starck meint, daß das Mittel der Rechtsaufsicht nicht die Tätigkeit der Aufsichtsgremien zu ersetzen habe und nur dann in Kraft treten könne, wenn die Kontrolle der Aufsichtsorgane versage.

Hier allerdings stellt sich die Frage, wann dies der Fall ist. Eduard Wufka unternimmt immerhin den Versuch, hier genau zwischen der "Sachaufgabe Rundfunk", die jeder staatlichen Beaufsichtigung entzogen sein müsse und der "sachaufgabenunabhängigen" Tätigkeit, die hingegen der Staatsaufsicht zugänglich sei, zu differenzieren. (37)

Daß es sich hierbei aber um subtile Interpretationsfragen handelt, die in den Rundfunkgesetzen und Staatsverträgen selber nicht eindeutig ausgewiesen sind, mag ein Blick auf die Konstruktion der Rechtsaufsicht im Staatsvertrag über das ZDF zeigen. Heißt es hier nur lapidar: "Über die ordnungsmäßige Durchführung der Bestimmungen dieses Vertrages und über die Beachtung der allgemeinen Rechtsvorschriften zu wachen, ist Aufgabe der Regierungen der vertragsschließenden Länder" (38), so verweist Ernst W. Fuhr in seiner Interpretation des Staatsvertrages darauf, daß sich die Rechtsaufsicht darauf erstreckt, ob die Gesamt^{H.S.}tätigkeit des ZDF mit dem Staatsvertrag (gesperrt im Orig.) im Einklang steht. Sie stellt deshalb sowohl eine Rechtmäßigkeitskontrolle der Programmgestaltung als auch der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des ZDF dar." (39) Wenn er auch betont, daß hiermit keine Fachaufsicht gemeint sei (40), so verkennt er doch, daß eine solche Unterscheidung rundfunkpolitisch kaum noch nachzuvollziehen ist.

Am überzeugendsten hat bisher Heinz Wilkens auf die fließenden Grenzen zwischen Rechtsaufsicht und Fachaufsicht verwiesen, die auch den "ehrenwerten" Versuch,

die Programmgestaltung nur im Hinblick auf justifiable Normen zu prüfen und die staatliche Rechtsaufsicht nur in diesem Sinne anzuwenden (41), als grundsätzlich bedenklich erscheinen lassen: Die in den Rundfunkgesetzen festgelegten normativen Ansprüche an die Programmgestaltung - so Wilkens mit Recht - entzögen sich einer rein juristischen Bewertung, da es sich um Wertungsfragen handle, bei denen "generalklauselartige Wendungen und Ermessensbegriffe überwiegen." (42) Dies zeige, "daß sich die im Ansatz rein rechtlich zu qualifizierende Aufgabe der Rechtskontrolle des Rundfunks durch die in die rechtliche Beurteilung notwendig eingehenden Wertungsgesichtspunkte zu einem eigentlich politischen Problem und dessen Lösung damit zu einer politischen Aktion gewandelt hat. Aus diesem - vielfach unvermeidlichen - Zusammenhang zwischen Rechtsweisung und pointiert politischer Entscheidung ergibt sich die Problematik der Institution der staatlichen Rechtsaufsicht im Programmbereich des Rundfunks, da diese nach der aufgezeigten Eigenart der die Programmgestaltung regelnden Vorschriften in ihren Wirkungen einer die Freiheit des Rundfunks und der öffentlichen Meinungsbildung beeinträchtigenden Fachaufsicht gleichkäme." (43)

Wilkens erweist sich mit dieser Rechtsmeinung als einer derjenigen, die über eine vorwiegend traditionell verwaltungs- und organisationsrechtliche Deutung des öffentlich-rechtlichen Anstaltsbegriffs hinausgelangen und dem es daher auch gelingt, am konsequentesten aus der gesellschaftspolitischen Funktion des Mediums Rundfunk heraus, die Problematik einer Rechtsaufsicht durch Landes- oder Bundesregierungen herauszuarbeiten. Damit hat er indessen nichts anderes getan, als die ursprüngliche Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Systems für den Rundfunk wieder in die juristische Debatte einzuführen.

Auch eine eingeschränkte Rechtsaufsicht widerspricht somit der grundrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit und entleert damit den Sinn einer Kontrolle des Rundfunks durch die Aufsichtsgremien der Anstalten. Jegliche Theorie einer doppelten Rundfunk-Kontrolle ist grundrechtlich dubios und Ausdruck mangelhafter sozialhistorischer und kommunikationspolitischer Differenzierung.

Die Rechtsaufsicht stellt immer ein potentiellles "Herrschaftsinstrument" der Exekutive gegen mißliebige Programmgestaltung dar, auch wenn sie nur - wie allgemein hervorgehoben - bei einem sogenannten Versagen der Aufsichtsgremien angewandt werden soll. Über diesen grundlegenden Einwand kann auch die von der Hessischen Landesregierung gegen das ZDF angestrebte Rechtsaufsichtsmaßnahme wegen eines Beitrages im ZDF-Magazin, nicht hinwegtäuschen, obwohl hier sicherlich gewichtige Gründe dafür vorliegen, daß elementare Prinzipien journalistischer Sorgfaltspflicht verletzt wurden.(44)

Öffentliche Kontrolle ist also von Staatsaufsicht streng zu unterscheiden, wobei zur Kontrolle von Exekutiv-Organen neben der Rechtsaufsicht auch andere Formen außerhalb der Gremien-Kompetenz zählen: etwa Auflagen für die Satzungen der Sender durch Landesregierungen, Kontrolle über Haushalts- und Wirtschaftsfragen über das Prüfungsrecht der Rechnungshöfe hinaus (wobei auch dieses Prüfungsrecht nur insoweit unproblematisch ist, als das Ergebnis unmittelbar den Aufsichtsgremien zugeleitet wird) (45) und auch das Bestätigungs- bzw. Auswahlrecht von Länderregierungen gegenüber den Vertretern gesellschaftlicher Gruppierungen für die Aufsichtsgremien.

Die Unterscheidung von öffentlicher Kontrolle und Staatsaufsicht verweist nun aber im Kern auf die Problematik der Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, also auf die politischen, sozialen und kulturellen Gruppierungen,

denen die öffentliche Kontrolle aufgetragen ist.
Worin liegen die Kompetenzen der Aufsichtsgremien,
wie läßt sich öffentliche Rundfunkkontrolle kommuni-
kationspolitisch definieren und welche Legitimations-
kriterien gibt es für die Zusammensetzung der Rund-
funkgremien?

III. Gremienstruktur und öffentliche Kontrolle

1. Kompetenzverteilung in den einzelnen Rundfunkgesetzen

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt die Differenz zwischen unmittelbarer staatlicher Kontrolle und der für die besondere Aufgabenstellung des Rundfunks geforderten gesellschaftlichen Eigenkontrolle herausgearbeitet wurde, stellt sich nun die Frage nach der Funktionsbestimmung der Selbstverwaltungsgremien der Rundfunkanstalten.

In den bestehenden Gesetzen sind dabei zunächst drei Ebenen voneinander zu unterscheiden:

1. Die Ebene der Programmgestaltung.
2. Der Bereich der Personalpolitik.
3. Der Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Von Interesse sind hierbei jeweils die Form der Kontrolle (unmittelbar oder nur mittelbar) und das Gremium, dem durch die Rundfunkgesetze die Kontroll-Kompetenz zugewiesen ist (Rundfunkrat, Verwaltungsrat, Programmbeirat).

Öffentliche Kontrolle über den Rundfunk meint aber offenbar noch ein weiteres: Zugänglichkeit zum Programm im Sinne unmittelbarer Artikulations- und Selbstdarstellungsmöglichkeit. Das Anrecht auf Sendezeit für verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen ist in den Rundfunkgesetzen jeweils unterschiedlich geregelt. Jene erweiterte Bedeutung einer öffentlichen Kontrolle wird gerade im Hinblick auf mögliche Reformvorschläge eingehend zu prüfen sein.

a) Aufsichtsfunktionen

- aa) Kompetenzen der Gremien in bezug auf die Programmgestaltung

Obwohl sich Kontrolle über Programmgestaltung auf verschiedenen Ebenen vollziehen kann, scheint es doch sinnvoll zu sein,

die unmittelbaren Kontrollrechte der Gremien in bezug auf die Sendefähigkeit im engeren Sinne darzulegen. Auch hier finden sich in den Rundfunkgesetzen unterschiedliche Regelungen. Kontrolle in bezug auf die Programmgestaltung umfaßt dabei generelle Aufsichtsfunktionen, Beratungsrecht gegenüber dem Intendanten sowie das Recht, Programmrichtlinien zu erlassen.

Öffentliche Kontrolle in bezug auf die Programmgestaltung ist dem eigentlichen Prinzip nach Aufgabe des Gremiums, in dem "gesellschaftliche Kontrolle" durch Teilhabe verschiedenartiger Gruppierungen institutionalisiert sein soll: dem Rundfunkrat. Durchgängig angewandt ist dieses Prinzip beim Bayerischen Rundfunk, SFB, Saarländischer Rundfunk, ZDF, Hessischer Rundfunk, Radio Bremen, Süddeutscher Rundfunk, Deutschlandfunk und Deutsche Welle. (46) Hier haben Rundfunk- bzw. Fernsehrat jeweils eine Programmberatungskompetenz gegenüber dem Intendanten sowie eine allgemeine Überwachungskompetenz in bezug auf die Einhaltung der Sendegrundsätze in den Gesetzen und Satzungen. Bei Deutschlandfunk, Deutscher Welle und Zweitem Deutschen Fernsehen sind diese Kompetenzen um eine Richtlinienkompetenz für die Sendungen erweitert. Die Verwaltungsräte haben bei diesen Sendern keine dezidierte Programmkompetenz.

Graduell durchbrochen wird dieses Prinzip beim Südwestfunk insofern, als hier Programmberatungs- und Überwachungsfunktionen zwar auch beim Rundfunkrat liegen, eine Schwächung dieser Kompetenz jedoch dadurch eintritt, daß dem Verwaltungsrat nach der Satzung Schlichtungs- und Entscheidungskompetenzen in strittigen Fragen der Programmüberwachung zugesprochen wurden: "Der Verwaltungsrat hat den Betrieb und die Tätigkeit des Südwestfunks zu überwachen. Hinsichtlich der Programmüberwachung beschränkt sich die Tätigkeit des Verwaltungsrates

darauf, daß er bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Intendant und Rundfunkrat in solchen Fragen auf Anrufung durch einen Beteiligten endgültig entscheidet." (47)

Die Kompetenz- und Aufgabenverteilung der Organe des Westdeutschen und Norddeutschen Rundfunks unterscheidet sich nun grundlegend von den anderen Anstalten. Von einer Programmkompetenz im engeren Sinne kann hier in bezug auf die Rundfunkräte nicht gesprochen werden. (48) Programmberatung und Überwachung - bei den anderen Rundfunkanstalten auf die Räte konzentriert - sind hier verteilt: Die Programmüberwachungskompetenz (Einhaltung der Richtlinien) liegt hier bei den jeweiligen Verwaltungsräten. (49) Programmberatungsaufgaben liegen hingegen bei den Programmbeiräten, die bei diesen Sendern allein eine Repräsentanz unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppierungen besitzen. (50)

bb) Kompetenzen der Gremien in bezug auf die Personalpolitik

Neben der eigentlichen Programmkompetenz der Aufsichtsgremien bietet natürlich die personelle Besetzung - vor allem der leitenden Positionen - innerhalb der Rundfunkanstalten die Möglichkeit, mittelbaren Einfluß auf die Programmgestaltung zu nehmen. Auch im Bereich der Personalpolitik ergeben sich in bezug auf die Aufgaben der Gremien Unterschiede bei den einzelnen Sendern.

Die unterschiedlichen Funktionen von Rundfunkräten und Verwaltungsräten gliedern sich im Bereich der Personalpolitik in der Regel nach Wahlrechten und Zustimmungsrechten. Wahlrechte beziehen sich auf die Besetzung des Intendanten-Postens sowie die personelle Besetzung eines Teils der Verwaltungsräte. Zustimmungrechte - mit einigen Ausnahmen zumeist beim Verwal-

tungsrat konzentriert - beziehen sich auf Personalentscheidungen des Intendanten.

Das alleinige Recht zur Wahl und Entlassung des Intendanten haben die Rundfunkräte des Bayerischen Rundfunks, des Hessischen Rundfunks, von Radio Bremen, des Süddeutschen Rundfunks, des Senders Freies Berlin sowie des Saarländischen Rundfunks. (51) Geringfügig stärkere Kompetenzen bei der Wahl des Intendanten haben die Verwaltungsräte des ZDF sowie von Deutschlandfunk und Deutscher Welle. So wählt zwar der Fernsehrat des ZDF den Intendanten, wobei allerdings der Verwaltungsrat den Intendanten mit Zustimmung des Fernsehrates entlassen kann. Die Beschlüsse beider Organe bedürfen der Mehrheit der Mitglieder. (52)

Bei Deutschlandfunk und Deutscher Welle wird der Intendant durch den Rundfunkrat aufgrund eines Dreier-Vorschlags des Verwaltungsrates gewählt. (Der Rundfunkrat schlägt den Gewählten dem Bundespräsidenten zur Ernennung vor.) (53)

Beim Südwestfunk wählen Rundfunkrat und Verwaltungsrat den Intendanten gemeinsam. (54)

Beim Westdeutschen und Norddeutschen Rundfunk wählen hingegen die Verwaltungsräte den Intendanten, wobei die Rundfunkräte Wahl und Abberufung des Intendanten sowie seines Stellvertreters(NDR) nur bestätigen. (55)

Wahlrechte in bezug auf die Zusammensetzung der Verwaltungsräte liegen bei allen Sendern bei den Rundfunkräten, wobei allerdings bis auf die Ausnahmen SFB sowie Deutschlandfunk/Deutsche Welle dieses Wahlrecht jeweils nur für einen Teil der Verwaltungsratsmitglieder gilt. Bei Deutschlandfunk und Deutscher Welle werden alle Mitglieder des Verwaltungsrates vom Rundfunkrat gewählt, ebenso beim Sender Freies Berlin, nach dessen Gesetz der Verwaltungsrat nur ein Ausschuß des Rundfunkrates ist. (56)

Innerbetriebliche Personalentscheidungen liegen nach den bestehenden Gesetzen und Satzungen in der Befugnis des Intendanten, wobei vor allem die Besetzung leitender Positionen von einem Zustimmungsrecht der Gremien abhängig ist. Mit geringen Ausnahmen liegt dieses Zustimmungsrecht beim Verwaltungsrat. Ebenso lassen sich Unterschiede in bezug auf die Funktionsebene ermitteln, die jeweils der Zustimmungspflicht unterliegt. Je weiter dieses Zustimmungsrecht in der persönlichen Hierarchie-Ebene reicht, desto mehr wird Personalpolitik zu einer mittelbaren Programmkontrolle.

Bei einigen Sendern haben jedoch auch die Rundfunkräte neben ihren Wahlrechten Zustimmungsrechte. Beim Bayerischen Rundfunk ist die Zustimmung des Rundfunkrates bei der Berufung des Programm-, Fernseh-, Verwaltungs- und Technischen Direktors, des Justitiars der Anstalt sowie des stellvertretenden Intendanten erforderlich. (57)

Dem Verwaltungsrat obliegt die "Zustimmung zum Abschluß, zur Abänderung oder zur Aufhebung von Dienstverträgen" (58), wobei die Satzung des Senders den von dieser Bestimmung betroffenen Personenkreis fixiert: "... Festangestellte vom Abteilungsleiter an aufwärts und ... Festangestellten, wenn das monatliche Grundgehalt einen Betrag von 1.500,- DM übersteigt." (59)

Beim Hessischen Rundfunk sieht das Gesetz die Zustimmungspflicht des Verwaltungsrates bei der Einstellung und Entlassung des wirtschaftlichen Leiters (Geschäftsführers) und des technischen Leiters vor. (60) In der Satzung ist ein Zustimmungsrecht beim Abschluß von Anstellungsverträgen mit mehr als zweijähriger Vertragsdauer vorgesehen. Ebenso soll der Intendant Vereinbarungen über Honorare, die den üblichen "

Rahmen in außerordentlicher Weise überschreiten nach Möglichkeit nur mit Zustimmung des Verwaltungsrates treffen. (61)

Bei Radio Bremen sieht das Gesetz ein Zustimmungsrecht des Verwaltungsrates faktisch bei allen festen Anstellungsverträgen dadurch vor, daß eine Gehaltssumme genannt ist, die den gegenwärtigen Verdienstspannen in keiner Weise mehr gerecht wird: "Anstellungsverträge und Entlassungen bedürfen der Zustimmung des Verwaltungsrates, soweit es sich um Angestellte mit einem Monatseinkommen von DM 300,- und darüber handelt." (62)

Die Satzung des Süddeutschen Rundfunks sieht vor, daß "Geschäftsführer im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat" durch den Intendanten "bestellt und entlassen" werden. (63)

Im Staatsvertrag des Südwestfunks heißt es, daß der Intendant die Sendestellenleiter der Länderstudios mit Zustimmung des Verwaltungsrates entläßt, wobei den Rundfunkratsmitgliedern der betroffenen Länder Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. (64) In der Satzung ist festgelegt, daß der Intendant "Honorarvereinbarungen, die den üblichen Rahmen in erheblicher Weise überschreiten, nur nach Anhörung des Vorsitzenden des Verwaltungsrates treffen" soll. (65)

Ein Zustimmungsrecht des Verwaltungsrates sieht die Satzung bei der Einstellung des Technischen Direktors, des Verwaltungsdirektors sowie des Justitiars vor. Sie werden "im Einvernehmen mit dem Intendanten durch den Verwaltungsrat angestellt." Die Programm Direktoren Hörfunk und Fernsehen werden hingegen auf Vorschlag des Intendanten vom Rundfunkrat gewählt. (66) Die Satzung des Senders Freies Berlin verteilte das Zustimmungsrecht in bezug auf die personelle Besetzung leitender Positionen auch auf Rundfunkrat und Verwaltungsrat, wobei das Zustimmungsrecht zur Besetzung programmpolitischer Positionen im engeren Sinne - also Programmdirektor und Chef-

redakteur - beim Rundfunkrat, das zur Einstellung und Entlassung des Verwaltungsdirektors und des technischen Direktors beim Verwaltungsrat lag. (67) Nach dem neuen Gesetz von 1975 benötigt der Intendant für die Besetzung dieser Positionen die Zustimmung des Rundfunkrates. (68)

Das Gesetz für den Saarländischen Rundfunk erfordert die Zustimmung des Rundfunkrates bei der Bestellung und Abberufung des stellvertretenden Intendanten. (69) Ansonsten bedarf der Intendant nach Gesetz und Satzung der Zustimmung bei Einstellung und Entlassung leitender Angestellter (Direktoren, Chefredakteure, Justitiar und Hauptabteilungsleiter). Ebenso bedürfen Abschluß, Abänderung und Aufhebung von Dienstverträgen für Angestellte der Gruppe X der Vergütungsverordnung des Saarländischen Rundfunks der Zustimmung durch den Verwaltungsrat. (70)

Der Verwaltungsrat des Norddeutschen Rundfunks hat ein Zustimmungsrecht bei Abschluß und Kündigungen von Anstellungsverträgen mit leitenden Angestellten. (71) Nach Art. 34 der Satzung sind dies: Programmleiter Hörfunk, Programmdirektor Fernsehen, Finanz- und Wirtschaftsdirektor, Technischer Direktor, Justitiar sowie die Direktoren der Funkhäuser Hannover und Kiel. (72)

Generell hat der Verwaltungsrat ein Zustimmungsrecht in allen wichtigen und grundsätzlichen Angelegenheiten. (73)

In bezug auf Personalangelegenheiten führt die Satzung dazu aus, daß wichtige Angelegenheiten in diesem Sinne "auch der Abschluß und die Kündigung von Verträgen mit Angestellten, deren Bezüge über den Bezügen der höchsten Tarifgruppe liegen (sowie die Einrichtung oder die Aufhebung von Hauptabteilungen.)" (74)

Auch der Verwaltungsrat des Westdeutschen Rundfunks hat ein Zustimmungsrecht bei der Einstellung leitender Angestellter, wobei allerdings nach dem Gesetz ausdrücklich leitende Angestellte mit ausschließlich künstlerischen Aufgaben ausgenommen sind. (75) Zu den leitenden Angestellten, die dieser Bestimmung unterliegen, zählen nach der Satzung neben Programmdirektor, Verwaltungsdirektor, Technischem Direktor, Justitiar, den Sende- und Studioleitern auch die Leiter von Hauptabteilungen und Abteilungen. (76) (Vgl. zur Entstehungsgeschichte auch Teil B dieser Arbeit.) Ein uneingeschränktes Zustimmungsrecht des Verwaltungsrates für Verträge mit leitenden Angestellten (Ausnahme: Angestellte mit künstlerischen Aufgaben) sieht auch der Staatsvertrag des ZDF vor. (77)

Neben Programmdirektor, Chefredakteur und Verwaltungsdirektor sind weiterhin zustimmungspflichtig der Abschluß von Verträgen mit den Leitern der Direktionen, den Leitern der Hauptabteilungen sowie entsprechender Einrichtungen. (78)

Das Gesetz von Deutschlandfunk und Deutscher Welle sieht Einstellung und Entlassung leitender Angestellter im Benehmen mit dem Verwaltungsrat vor. (79) Nach der Satzung der Deutschen Welle handelt es sich hierbei um Chefredakteur, Finanzdirektor, Justitiar, Programmdirektor, Verwaltungsdirektor, Leiter von Zweigniederlassungen und Studios. (80) Nach der Satzung des Deutschlandfunks sind leitende Angestellte die Leiter der Hauptabteilungen, der Abteilungen, der Funkhäuser und Studios. (81)

cc) Kompetenzen der Gremien in Wirtschafts- und Finanzfragen
Allgemein kann gesagt werden, daß in Fragen der Wirtschaftsführung und Finanzplanung der Sender die einzelnen Rundfunkgesetze noch am ehesten eine strenge Unterscheidung zwischen eigentlichen Aufgaben der Rundfunkräte und spezifischen Kom-

petenzen der Verwaltungsräte erkennen lassen. Obwohl auch hier Ausnahmen festzustellen sind, liegen die eigentlichen Beschlußkompetenzen in der Regel beim Rundfunkrat, während die Aufgabenstellung der Verwaltungsräte mehr exekutiver Natur ist, im Sinne einer kontinuierlichen Kontrolle der Geschäftsführung (Aufsicht und Beratung) der Intendanten. Innerhalb der Aufsicht über die Geschäftsführung des Intendanten haben die Verwaltungsräte Zustimmungsrecht bei besonderen Geschäftsvorhaben des Intendanten. Diese besonderen Rechtsgeschäfte sind zumeist in den Satzungen bzw. Gesetzen der Sender genau definiert.

In den Kompetenzbereich der Rundfunkräte fallen hierbei vor allem Beschlüsse über die Haushaltsplanung und -gestaltung der Sender (Haushaltsvorschläge, Jahresabschlüsse, Verwendung von etwaigen Überschüssen), während den Verwaltungsräten hierbei mehr Prüfungs- und Vorschlagsrechte zustehen. (82)

Außer bei Deutschlandfunk, Deutscher Welle und Süddeutschem Rundfunk - hier wird der Haushaltsplan vom Verwaltungsrat festgestellt - liegen die Beschlußkompetenzen in bezug auf die Haushaltsplanung und Gestaltung bei den Rundfunkräten (Fernsehrat). Beim Südwestfunk, Norddeutschem- und Westdeutschem Rundfunk sowie dem ZDF haben die Verwaltungsräte allerdings neben den Rundfunk-Fernsehräten ebenfalls eine gewisse Beschlußkompetenz in bezug auf die Haushaltsgestaltung, indem sie den Haushaltsplan vor seiner Genehmigung durch den Rundfunk-Fernsehrat feststellen bzw. beschließen.

Zu den Rechtsgeschäften des Intendanten, die im Rahmen der allgemeinen Überwachung der Geschäftsführung einer besonderen Zustimmung durch den Verwaltungsrat bedürfen, gehören vor allem außergewöhnliche Finanzvorhaben sowie Maßnahmen, die die organisatorischen Einrichtungen der Sender in wesentli-

chem Maße verändern. Hierzu zählen insbesondere: Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken, Beteiligungen an Unternehmen bzw. deren Erwerb oder Veräußerung, Aufnahme von Anleihen, Beschaffung von Anlagen jeder Art und Abschlüsse von Verträgen soweit dabei ein bestimmter Gesamtaufwand überschritten wird. (Die jeweiligen Höchstsummen sind in den Rundfunkgesetzen und Satzungen unterschiedlich festgelegt.)

b) Kommunikative Zugangsrechte

Die Rechte einzelner Gruppierungen in den Rundfunkgremien gehen über Aufsichtsfunktionen in dem hier dargestellten Sinn insofern hinaus, als ihnen auch unmittelbare Selbstdarstellungsrechte im Programm zugestanden werden.

Insofern umfaßt öffentliche Rundfunk-Kontrolle über Aufsicht in den Organen der Anstalten auch das Recht auf unmittelbare kommunikative Repräsentanz. Dieses Recht ist gleichwohl eingeschränkt. Bis auf den Sender Freies Berlin haben alle Sender in ihren Gesetzen Regelungen über Sendezeit oder Verlautbarungsrechte. (83)

In der Regel wird ein solches Verlautbarungsrecht Religionsgemeinschaften, Parteien - vor allem in Wahlkampfzeiten -, teilweise Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen sowie Landes- oder Bundesregierungen, zugestanden.

Beim Saarländischen Rundfunk sowie WDR und NDR haben allerdings nur Landes- oder Bundesregierung ein solches Verlautbarungsrecht.

Bei einigen Sendern gilt das Verlautbarungsrecht grundsätzlich für Vertreter verschiedener Richtungen bei Fragen von "öffentlichem Interesse" - so beim Bayerischen Rundfunk, Ra-

die Bremen und Süddeutschen Rundfunk.

c) Sonderstellung des Intendanten

Weiteres "Anstaltsorgan" - neben Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Programmbeirat bei NDR und WDR - ist nach den Rundfunkgesetzen auch der Intendant.

Klaus Peter Jank bezeichnet ihn als "monokratisches Anstaltsorgan" (84), da er für die Gesamthaltung und den gesamten Betrieb der Anstalt verantwortlich ist.

"Der Intendant" - so das Gesetz über den Bayerischen Rundfunk - "führt die Geschäfte des Bayerischen Rundfunks. Er trägt die Verantwortung für den gesamten Betrieb und die Programmgestaltung." (85) Oder: "Der Intendant leitet und verwaltet den Hessischen Rundfunk. Er gestaltet (!) das Programm in Übereinstimmung mit den Gesetzen." (86) "Der Intendant leitet den Sender 'Freies Berlin' und trägt die Verantwortung für den gesamten Betrieb und die Programmgestaltung. Er hat dafür zu sorgen, daß das Programm den Vorschriften dieser Satzung entspricht." (87)

Nach den bestehenden Aufgabenbeschreibungen in den Rundfunkgesetzen ist der Intendant insofern die "personifizierte Allzuständigkeit", wobei es sich hier jedoch um eine Letztverantwortlichkeit handelt; in der Praxis sind die einzelnen Aufgaben des Intendanten an die ihm nachgeordneten Hierarchieebenen - vor allem an die Direktoren - delegiert, die auf seinen Vorschlag hin mit Zustimmung der Gremien eingestellt werden.

Dieses bürokratische, einseitig vertikale Delegations-Prinzip setzt sich in den einzelnen Direktionsebenen bei den "leitenden Angestellten" fort, die ja nicht der Mitbestimmung oder Mitwirkung der Belegschaftsvertretung unterliegen.

Innerhalb der Rundfunk-Organen erweist sich das Amt des Intendanten sicherlich als eines der problematischsten: Von den Aufsichtsgremien gewählt und ihnen gegenüber verantwortlich, repräsentiert er jedoch gleichzeitig - aufgrund seiner Zuständigkeit für das Programm - die Mitarbeiter der Anstalt. Insofern kann wohl mit einiger Plausibilität die These vertreten werden, daß der tendenzielle Konflikt zwischen öffentlicher Rundfunkaufsicht und "innerer" Gestaltungsfreiheit in dem Amt des Intendanten institutionalisiert wurde.

2. Spezifizierung der Kompetenzverteilung und des Begriffs "öffentliche Kontrolle"

Wie die Untersuchung der Gremienkompetenzen anhand der bestehenden Rundfunkgesetze gezeigt hat, ist ihre Aufgabenverteilung nicht einheitlich; den Verwaltungsräten sind durch Anstaltsneugründungen und Gesetzesnovellierungen zum Teil Aufgaben zugewachsen, die ihrer eigentlichen Funktion widersprechen. Zudem wurden die Verwaltungsräte einiger Sender jenes Gremium, in dem einerseits parteipolitische Fraktionierungen am schärfsten hervortreten, andererseits durch entsprechende personelle Vertretung unmittelbarer Einfluß staatlicher Exekutiv-Organen manifest wird. Kompetenzzuwachs der Verwaltungsräte und Dominanz von Regierungs- oder Parteivertretern bedingen sich also wechselseitig:

Wenn wesentliche Aufsichtsbefugnisse beim Verwaltungsrat konzentriert sind, ermöglicht dies den unmittelbaren Zugriff auf strukturelle und personelle Entscheidungen in den Anstalten. Das Element einer öffentlichen Kontrolle wird folglich durch ein verkleinertes und proportioniert besetztes Gremium tendenziell in Frage gestellt. Insofern ist eine der wesentlichen rundfunkpolitischen Reform-Forderungen eine deutliche Trennung der unterschiedlichen Aufgabenbereiche von Verwaltungsräten einerseits und Rundfunk-/Fernsehräten andererseits. (88) Dieser Aspekt gewinnt seine Bedeutung vor allem auch im Hinblick auf mögliche innerbetriebliche Mitbestimmungsformen.

- a) Kommunikationspolitisches Aufsichtsorgan: Der Rundfunkrat
Innerbetriebliches Aufsichtsorgan: Der Verwaltungsrat

Eine deutliche Kompetenz- und Aufgabenverteilung der Rundfunkgremien, die der öffentlich-rechtlichen Medienverfassung angemessen ist, hätte sich daran zu orientieren, daß die Rundfunk/Fernsehräte als die im Kern eigentlichen "gesellschaftlichen" Aufsichtsgremien vor allem kommunikationspolitische Befugnisse wahrnehmen, während den Verwaltungsräten mehr kontinuierliche Aufsichts- und Zustimmungsbefugnisse im innerbetrieblichen Bereich zustehen. In den bestehenden Rundfunkgesetzen ist eine derartige Trennung institutionell bereits angelegt, entspricht aber in jedem Fall der ursprünglichen Konzeption in der Gründungsphase der Anstalten.

Dies bedeutet, daß vor allem zentrale kommunikationspolitische Kompetenzen in die Zuständigkeit der Rundfunk/Fernsehräte fallen. Dazu gehören:

1. Aufsichtsfunktionen und Beratungsrechte in Programmfragen.
 - Jegliche Programmkompetenz bei den Verwaltungsräten (etwa NDR und WDR) - selbst eine Schlichtungs- oder Entscheidungskompetenz in strittigen Fragen der Programmgestaltung (etwa SWF), widerspricht ihrem eigentlichen Aufgabenbereich.
2. Wahlrechte für die Leitung der Anstalt. (Intendant oder Kollegium für die Bereiche Hörfunk, Fernsehen, Technik, Verwaltung.)

Die Wahl des Intendanten durch den Verwaltungsrat, wobei der Rundfunkrat zustimmungspflichtig ist - wie bei WDR und NDR - vermischt auch hier die Kompetenzen. (Dies schließt ein differenziertes System der Mitwirkung und Mitbestimmung der Personalvertretung bzw. von Berufsgruppen bei Wahlentscheidungen über die Leitung der Anstalt aus. Vgl. dazu Teil D.)

3. Beschlußkompetenzen bei der Haushaltsplanung- und Gestaltung.

Zu den innerbetrieblichen Aufgaben der Verwaltungsräte gehören demnach mehr die Aufsicht und Beratung in laufenden Geschäftsangelegenheiten. Dazu zählen vor allem: Ein Prüfungs- und Zustimmungsrecht bei besonderen Geschäftsvorhaben, sowie strukturellen Entscheidungen. Gegen ein Zustimmungsrecht des Verwaltungsrates bei Personalentscheidungen unterhalb der Leitungsebene sprechen keine prinzipiellen Gründe, wenn hier ein Mitbestimmungsrecht der Belegschaft gewährleistet ist. (Vgl. dazu Teil D.)

b) Bestimmungen öffentlicher Kontrolle im Programmbereich der Rundfunkanstalten.

Die Frage nach Reichweite und Grenzen öffentlicher Kontrolle im Programm- und Kommunikationsbereich der Rundfunkanstalten gehört wohl zu den umstrittensten Aspekten in der rundfunkpolitischen Diskussion. Jene in den Rundfunkgesetzen und Satzungen der Sender niedergelegten normativen Ansprüche an die Programmgestaltung legen zwar allgemeine Bedingungen für den "Programmauftrag" fest, erweisen sich jedoch in der Praxis der publizistischen Produktion als interpretationsfähig und oft beliebig handhabbar. "Ob eine Sendung 'einseitig' einer Partei oder Weltanschauung dient, ob bei einer Sendung 'ein Standpunkt allein oder Überwiegend zur Geltung kommt' oder nicht, bleibt ... immer eine Frage des Ermessens"... gibt Seifert zu bedenken (89). Entscheidender seien vielmehr "Personen und Gremien, die über die Auslegung der Leitsätze zu befinden haben ... Zu unverbindlichen Postulaten können sich auch präzise und auf formale Inhalte beschränkte Grundsätze verflüchtigen - ..." (90)

Einmal mehr wird hiermit auf die reale Zusammensetzung von Aufsichtsgremien sowie die Bedeutung von Selbst- und Mitbestimmungsrechten der Programmmitarbeiter verwiesen. Gleichwohl kann die Einsicht in die Problematik, den publizistischen Auftrag widerspruchsfrei kodifizieren zu wollen, nicht bedeuten, auf die Entwicklung kommunikationspolitischer Grundsätze zu verzichten. Vor allem wäre hier zwischen der Besetzung der Aufsichtsgremien und dem sogenannten Programmauftrag eine Beziehung herzustellen.

Zunächst gilt es, bei der Bestimmung der Aufgaben öffentlicher Kontrolle im engeren publizistischen Bereich, von einem grundlegenden kommunikationspolitischen Denkfehler Abstand zu nehmen, der vor allem durch einige problematische Ausführungen in einer abweichenden Meinung zum Mehrwertsteuer-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971 (91) in die Debatte eingeführt wurde:

"Das Niveau des Programms", heißt es hier, "haben die gesellschaftlich relevanten Gruppen nach dem Maße ihrer Mitwirkung und Beteiligung über die dazu bestellten repräsentativen Trägerorgane und außerhalb dieser Einrichtungen die Rundfunk- und Fernsehteilnehmer durch individuelle und kollektive Aktivitäten gegenüber den Trägereinrichtungen und durch ihre Entscheidungen bei der Wahl und der Auswahl des Programms zu bestimmen und zu verantworten. Aus all dem folgt, daß die Träger für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht eigentlich 'Herr' des Rundfunks und Fernsehens sind, und daß noch weniger die berufsmäßigen Akteure innerhalb der Träger sich als Herr des Rundfunks und Fernsehens verstehen dürfen, sondern daß diese Träger nur Instrument sind, mittels dessen die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen die öffentliche Aufgabe erfüllen. Solange die Freiheit des Rundfunks, die in der freien Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten

Kräfte und Gruppen an der Gestaltung des Programms besteht, nur durch eine bestimmte Binnenstruktur der Trägerorganisationen verwirklicht werden kann, würde es eine Verkehrung des im Art. 5 GG enthaltenen Prinzips der Rundfunkfreiheit sein, die öffentliche Aufgabe als eine von dem Träger souverän oder selbstherrlich, d.h. maßgeblich von seiner Auffassung über das rechte Verständnis von dieser Aufgabe und ihrer Erfüllung bestimmte Aufgabe zu verstehen, statt die gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppen als die Überform, Inhalt und Gestaltung der Rundfunkdarbietung Bestimmenden anzusehen, denen sich die Träger zu öffnen haben und denen sie zu dienen haben." (92)

Abgesehen von der Problematik, die gesellschaftlich relevanten Gruppen oder Kräfte zu definieren und der Schwierigkeit, ihre Auswahl zu bestimmen, sind gegen diese Ausführungen zunächst zwei grundlegende Einwände vorzubringen, die auf ein Mißverständnis in bezug auf die Rundfunkverfassung hindeuten:

1. Der Repräsentationsschlüssel der in den Rundfunkgremien vertretenen Gruppierungen wird unmittelbar mit den Über und und durch das Medium vermittelten Kommunikationsinhalten gleichgesetzt.

Eine derartige Kongruenz würde der kommunikativen Funktion des Rundfunks grundlegend widersprechen, da hierdurch eine fraktionelle Zusammensetzung innerhalb der Aufsichtsgremien die potentielle Vielfalt der Kommunikationsaufgabe Rundfunk begrenzen würde. Dieser Einwand gilt grundsätzlich. Er kann auch durch veränderte Gremienzusammensetzung kaum eskamotiert werden.

2. Daß dieses Votum auch nicht abschwächend allenfalls eine bestimmte Form kommunikationspolitischer Kontrolle oder Aufsicht - bezogen auf die allgemeinen Aufgaben des Rund-

funks - meint, ergibt sich daraus, daß eindeutig von einer Bestimmung über "Form, Inhalt und Gestaltung der Rundfunkdarbietungen" gesprochen wird. Damit wäre allerdings ein Eingriff in die kontinuierliche publizistische Arbeit verbunden, der jegliche kritische und eigenverantwortliche Form von Publizistik, bis in jeden Einzelbeitrag, verhindern könnte. Dies wäre jedenfalls die logisch gefolgerte Konsequenz aus einer derartigen Aussage.

Weder lassen die bestehenden Rundfunkgesetze Raum für eine Interpretation in diesem Sinne, noch kann die Instrumentalisierung publizistischer Produktion generell aus dem Charakter des öffentlich-rechtlichen Modells geschlossen werden; er wird, im Gegenteil, in frappierender Weise verkannt. Wenn überhaupt, so kann allenfalls in der holländischen Variante des Rundfunks, in der unterschiedliche Gruppierungen ganze Programmteile in eigener Verantwortung produzieren (93) von einer Identität zwischen der veranstaltenden Organisation und dem für sie arbeitenden Rundfunkpersonal in bezug auf die jeweilige Tendenz, Gewichtung und formale Gestaltung des Programmangebotes gesprochen werden. (94)

Wenn wir nun den Versuch unternehmen, das Prinzip der öffentlichen Rundfunk-Kontrolle kommunikationspolitisch zu definieren, so ist eine grundlegende Differenzierung notwendig: öffentliche Rundfunk-Kontrolle umfaßt einerseits Aufsichts- und Beratungsfunktionen der in den Aufsichtsgremien vertretenen Gruppierungen. Damit verbunden ist eine verstärkte Berücksichtigung der Problem-, Sach- und Interessenbereiche der repräsentierten Organisationen, die jedoch bestimmten qualitativen Kriterien genügen müssen (vgl. dazu den folgenden Abschnitt C IV); allerdings können die Positionen im Programmbereich kaum allein durch den Vertretungsmodus

in den Aufsichtsgremien begrenzt sein. Insofern liegt eine Unterscheidung zwischen personeller Repräsentanz und kommunikativer Repräsentanz nahe. (95) Kommunikative Repräsentanz meint hierbei sowohl das gesamte Programmspektrum des Rundfunks als auch das Recht auf kommunikative Zugänglichkeit zum Medium Rundfunk; Zugänglichkeit beinhaltet vor allem das Recht auf Selbstdarstellung und Selbstartikulation im Rahmen aktuell relevanter Problembezüge auch für solche Gruppierungen, Organisationen etc., die nicht im Aufsichtsgremium selber vertreten sind.

Die eigentlichen Aufsichtsfunktionen der in den Gremien vertretenen Organisationen sind neben der Beratung, vor allem im Sinne einer Rechtmäßigkeitskontrolle in bezug auf die Sendegrundsätze und die Verwirklichung des Programmauftrags zu verstehen. (96) (Eine Richtlinienkompetenz in Programmfragen wie etwa beim ZDF bzw. DLF und DW ist mit diesem Grundsatz nicht zu vereinbaren.)

Als Kernbereiche des Programmauftrages gelten dabei vor allem:

- Umfassende Informations-, Meinungs- und Wissensvermittlung in politischen, ökonomischen und kulturellen Angelegenheiten sowie
- kritische Publizität gegenüber dem politisch-administrativen Bereich und dem Sektor privater ökonomischer Verfügung, um Selbst- und Mitbestimmung im demokratischen Prozeß zu fördern. (97)

IV. Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien.

Kernproblem einer öffentlichen Kontrolle über den Rundfunk ist die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien. Wer ist zu Kontrolle befugt? Lassen sich Kriterien entwickeln, die angebaren gesellschaftlichen Gruppierungen erhöhten Anspruch auf Teilhabe an der Rundfunkkontrolle gestatten?

Wie bereits angedeutet, ergeben sich im Hinblick auf eine notwendige Klärung vor allem drei Problembereiche:

1. Sollen die Gremien der Rundfunkanstalten vor allem von den Länderparlamenten ausgewählt werden oder ist eine "plurale" Gliederung der Aufsichtsgremien, verbunden mit einem autonomen Entsendungsrecht der einzelnen Organisationen vorzuziehen?
2. Welche Legitimationsgrundlage haben politische Parteien in bezug auf die Rundfunk-Kontrolle?
3. Lassen sich überhaupt kommunikationspolitische Grundsätze entwickeln, die den Begriff der "gesellschaftlich relevanten Kräfte" spezifizieren?

Vorrangig aktuell in der gegenwärtigen rundfunkpolitischen Debatte ist vor allem die Problematik einer alleinigen Auswahl der Aufsichtsmitglieder durch die Länderparlamente wie sie beim Norddeutschen und Westdeutschen Rundfunk vorgesehen ist. Auf diese Frage soll zunächst eingegangen werden, um dann in einem weiteren Schritt den Versuch zu unternehmen, kommunikations-theoretische und verfassungspolitische Grundsätze zu entwickeln, die das Instrument institutionalisierter öffentlicher Rundfunkkontrolle fundieren können.

1. Zur Problematik der "parlamentarischen" Rundfunkräte

Der Staatsvertrag über den NDR sowie das Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk sehen die alleinige Auswahl der Rundfunkratsmitglieder durch die Länderparlamente vor. (98) Zwar enthalten beide gesetzlichen Grundlagen eine Beschränkung der Zahl der Parlamentsvertreter (99), indessen haben diese Bestimmungen nicht verhindert, daß sich im Laufe der Zeit der Anteil der Parlamentsvertreter insgesamt erhöhte, und sich überdies in den Verwaltungsräten (spez. WDR) eine Massierung von Spitzenpolitikern der Exekutiv-Organen der Länder ergab. (100)

Es scheint sinnvoll zu sein, noch einmal die wesentlichen Argumente für die Veränderung der Gremienstruktur zu analysieren, die, neben parlamentarischen Äußerungen, anlässlich der neuen Rundfunkgesetze in Nord- und Westdeutschland formuliert wurden. Deziidiertere kommunikationspolitische Begründungen wurden hierzu erstmals auf einer gemeinsamen Tagung der evangelischen Akademie für Rundfunk und Fernsehen und des Direktoriums für katholische Rundfunkarbeit in Deutschland in Loccum im Jahre 1955 entwickelt. (101)

In den dort gehaltenen Referaten - vor allem von Josef Hermann Dufhues, Willi Eichler und Heinz Kühn - artikuliert sich ein zwiespältiges Verhältnis gegenüber der "pluralen" Zusammensetzung der Anstaltsgremien. Ein rationaler Kern ist den Beiträgen dort nicht abzuspüren, wo sie durchaus berechtigte Bedenken gegenüber der Unvollkommenheit des Repräsentationsprinzips und dem nur mangelhaft demokratisch gestalteten Auswahlverfahren bei der Gremienbesetzung formulieren.

Freilich geht die Kritik weiter, indem grundsätzliche Vorbehalte gegenüber den Ansprüchen von Interessengruppen formuliert werden und als Ausweg aus dem vermeintlichen Dilemma das Par-

lament, als eine mit genuin demokratischer Legitimation versehenen Instanz, beschworen wird.

In nahezu klassischer Weise spiegeln die Aussagen des CDU-Politikers Josef Hermann Dufhues das konservative Syndrom einer generellen Verdammung miteinander konkurrierender gesellschaftlicher Kräfte wider, die als Bedrohung gesellschaftlicher Einheit empfunden werden. Das Konzept einer formierten Gesellschaft scheint hier nicht fern: "Haben diese Verbände und Vereinigungen sich als gesellschaftsbildende Kraft bewährt oder sind sie zu Vertretern von Interessen einzelner Gruppen geworden - mögen diese Einzel- und Gruppeninteressen auch durch die tarnende Sprache als Anliegen deklariert werden." (102) Und weiter: "In höherem Maße als die Vertreter von Vereinigungen und Verbänden fühlen sich die Abgeordneten frei von der Bindung an Interessen und Gruppenziele - auch sie sind bei der Wahl des Rundfunkrats den Prinzipien der Toleranz und Überparteilichkeit verpflichtet. Von diesen Prinzipien und der Aufgabe des Rundfunks haben sich die Parlamente bei der Auswahl der Mitglieder des Rundfunkrats leiten lassen." (103)

Das damalige Mitglied des Parteivorstandes der SPD und Leiter der Kulturabteilung (Bonn) Willi Eichler bestätigt in seiner Kritik am Auswahlverfahren für den NWDR gewisse pragmatische Züge:

"Man hat sich damals Überlegt, wer alles kann denn noch mitreden über das, was im Rundfunk geschehen soll, da haben wir Künstler, na da wird ja viel Musik gemacht im Rundfunk, da brauchen wir Musiker, nehmen wir den Direktor der Musikhochschule in Köln, der versteht etwas von Musik - und das versteht er wahrscheinlich auch unbestritten! - das heißt aber gar nicht, daß er sehr viel davon versteht, was die Rolle

der Musik im Rundfunk ist ... Das heißt, in diesem Gremium war wirklich mehr Repräsentanz als Hilfe für den Rundfunk." (104)

Wenn Eichler ferner ausführt - "Es kam noch weiter hinzu, daß in diesem Gremium auch eine an sich ungerechtfertigte Gleichsetzung der verschiedenen Organisationen stattfand. Die Kirchen waren mit je einem Vertreter drin, der Journalistenverband mit einem, eine Reihe von Verbänden, jeder hatte eine Stimme ... gleich ist das Gewicht dieser Organisationen jedenfalls nicht, so daß man sie alle gleich einsetzen könnte. Schließlich, die Vertretung der Hörer, das war ja die ursprüngliche Fiktion des Kontrollgremiums, war in diesem Gremium noch lange nicht garantiert." (105) - so trifft er damit zwar den problematischen Kern einer formalen Pluralismuskonzeption, hält dem jedoch ein Modell entgegen, in dem sich divergierende gesellschaftliche Interessenlagen - allein auf die fraktionelle Zusammensetzung der Legislative reduzierten parlamentarische Repräsentanz und "Öffentlichkeit" identisch werden:

"... die in die Parlamente gewählten Mitglieder von Parteien sind nicht gewählt als bloße Interessenvertreter von Hörerverbänden. Sie sind gewählt mindestens auf der Grundlage und der Überzeugung eines umfassenden Grades von Vertrauen zu einer Partei, die man sich nach reiflichem Überlegen, bei vielleicht manchen Bedenken gegen sie doch immerhin als die beste unter den bestehenden ausgesucht hat. Wir haben hier die Menschen, die jedenfalls am meisten sich darauf berufen können, das Vertrauen der Öffentlichkeit oder des Teils der Öffentlichkeit, die hinter ihnen steht, wirklich zu haben." (106)

Heinz KÜHN begründet einen Vortrag der Parlamentsfraktionen bei der Wahl der Aufsichtsgremien mit einem grundsätzlichen Wandel der Parteien: "Die modernen Massenparteien sind ja keine einseitigen Weltanschauungs-, oder Konfessions- oder

klassenpolitischen Gebilde, wie das einmal in hinter uns liegenden Zeiten gewesen ist." (107)

Prinzipielle Aussagen wie diese, sind in den späteren Jahren zur Verteidigung des parlamentarischen Auswahlverfahrens kaum mehr gemacht worden. Für die Frage nach der Gestaltung der Auswahlverfahren haben sie dennoch auch gegenwärtig ihre Bedeutung.

Dufhues meint, die Legitimation einer parlamentarischen Wahl der Rundfunkgremien mit der Freiheit der Abgeordneten "von der Bindung an Interessen und Gruppenziele" begründen zu können, eine Vorstellung, die "an der Honoratiorenfigur des nicht einer Partei, sondern nur dem Gesamtwohl des Volkes verpflichteten Repräsentanten" (108) festhält. Ein solches Verständnis von der Unabhängigkeit des Abgeordneten findet zwar seine ausdrückliche verfassungsrechtliche Normierung in Art. 38 GG, verkennt aber doch, daß politische Entscheidungen sich nicht im interessen- und parteifreien Raum vollziehen. (Die Tatsache, daß demgegenüber Art. 21 GG ausdrücklich die Parteien als an der politischen Willensbildung Mitwirkende nennt, zeigt, daß sich in der Verfassung unterschiedliche Vorstellungen über den Prozeß politischer Willensbildung niederschlagen haben.)(109)

Eichler folgt Dufhues in dieser Begründung nicht. Er verfällt nicht der Fiktion des über den Interessengruppen stehenden parlamentarischen Repräsentanten, sondern verweist durchaus auf die Bedeutung von Parteien und politischer Programmatik.

Allerdings: Fragwürdig bleibt, daß er gewissermaßen unterstellt, die Wahlentscheidung für eine Partei ^{begründe} gleichsam unverbrüchliche Interessenübereinstimmung zwischen Wähler und Gewählten auf Dauer (zumindest für eine Legislaturperiode)(110). Er ver-

kennt schließlich, daß sich öffentliche Diskussion nicht auf den Interpretations- und Handlungsrahmen des Parlaments alleine beschränken kann, da dies die öffentliche Thematisierung solcher Interessen verhindern oder beschränken würde, die keine Vertretung auf parlamentarischer Ebene haben. (Diese Gefahr besteht immer, wenn Vertreter für die Rundfunkgremien nach dem Fraktionsproporz der Parlamente gewählt werden, auch wenn dabei nicht nur Abgeordnete entsandt werden.) Nicht zuletzt übersieht er, daß öffentliche Kritik und Kontrolle durch Massenmedien auch in den parlamentarischen Raum hineinreichen müssen.

Für die Beantwortung der Frage, ob das parlamentarische Auswahlverfahren prinzipiell demokratischer ist, sind schließlich auch Ergebnisse der Parlamentarismusforschung von einiger Bedeutung, die vor allem folgende Defekte ermittelt hat:

1. Der Verlust an öffentlicher Diskussion führt zur Tabuisierung brisanter Themen.
2. Die Exekutive wird nur mangelhaft kontrolliert, da dem Parlament und den Ausschüssen entscheidende Voraussetzungen für eine Kontrolle fehlen. (Vielfach mangelnde fachliche Qualifikation, mangelnder wissenschaftlicher Apparat.) Hinzu kommt eine für die deutsche parlamentarische Tradition typische Übereinstimmung zwischen jeweiliger Regierung und Mehrheitsfraktion.
3. Durch eine Dominanz der Ministerialbürokratie in bezug auf Gesetzes-Initiativen wird das Parlament weitgehend in die Rolle eines Akklamationsorgans gedrängt.
4. Durch direkten Kontakt zwischen Ministerialbürokratie und Spitzenbürokratie von Interessenverbänden (zumeist der Wirtschaft) wird das Parlament vielfach umgangen. (111)

"War das Parlament" - schreibt Kurt Lenk - "in der Zeit des 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts primär ein Instrument der ökonomisch potenten Bürgerklasse zur Kontrolle des monarchischen Staats auf dem Wege über das Budgetrecht, so ist mit dem Aufkommen der Arbeiterklasse und den ihr eigenen Organisationsformen: den demokratischen Massen- und Integrationsformen, außerhalb parlamentarischer Instanzen ein autonomer politischer Willensbildungsprozeß entstanden, der die frühere Homogenität bürgerlicher Parlamente transformieren mußte. Die Herausbildung der modernen Massenparteien fällt zusammen mit der Organisation des industriellen Proletariats als einer Gegenbewegung gegen die Verfügungsgewalt bürgerlicher Parlamente. War es auf der einen Seite die Ausdehnung des Staatsapparates gegen Ende des vorigen Jahrhunderts, die durch die Notwendigkeit bedingt wurde, regulierend in den Wirtschafts- und Gesellschaftsprozesse einzugreifen, so bildeten andererseits die modernen Massenparteien einen weiteren Faktor zur Relativierung der gesetzgeberischen Funktion der Parlamente. Diese sahen sich zunehmend bedrängt durch die Verlagerung ihrer ihnen der Verfassung nach zustehenden Kompetenzen: sowohl in die staatliche Bürokratie als auch in die Führungsspitzen der Parteiapparate. Mit dem Aufkommen organisierter Verbandsinteressen erwuchs ihnen ein zusätzlicher Kontrahent, der sich zunehmend direkt an die Exekutive und an die Ministerialbürokratie wandte, um seine Forderungen durchzusetzen. Dies alles mußte zu einem fortwährenden Funktions- und Bedeutungsverlust der Parlamente führen, der sich unter anderem darin ausdrückte, daß in ihm tendenziell nur mehr über anderswo bereits beschlossene Angelegenheiten abgestimmt wurde, d.h. aber: die Gesetzesinitiative ging allmählich zu einem erheblichen Teil auf die Exekutive über." (112)

Drei für unsere Fragestellung wesentliche Schlußfolgerungen lassen sich hieraus entnehmen:

Die Parlamente sind zunehmend Teil des staatlich-exekutiven Bereiches geworden, wobei zugleich ein Verlust an substantieller politischer Diskussion in den Parlamenten selber zu registrieren ist; außerhalb der Institution hat sich parallel dazu ein autonomer politischer Willensbildungsprozeß entwickelt.

Aus diesen Gründen kann also ein auf parlamentarische Instanzen beschränktes Auswahlverfahren für die Gremien der Rundfunkanstalten nicht als geeignetes kommunikationspolitisches Prinzip erscheinen. Der Rundfunk muß auch jenen außerhalb der Parlamente stattfindenden Entscheidungsprozeß und Diskussionsprozeß widerspiegeln; dieses erfordert die institutionelle Sicherung kritischer Publizistik ohne einen in bezug auf die Delegation von Gremienvertretern dominierenden Einfluß der Legislative.

a) Gutachten zur Zusammensetzung der Kollegialorgane des NDR

In einem neueren Rechtsgutachten hat sich der Kieler Jurist Wilhelm A. Kewenig zur Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Zusammensetzung der Kollegialorgane des Norddeutschen Rundfunks geäußert. (113) Die zentralen Fragen, von denen er ausgeht, sind vor allem die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien des NDR und ihre Vereinbarkeit mit dem Staatsvertrag der beteiligten Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie die Übereinstimmung dieses Staatsvertrages mit normativen Anforderungen des Grundgesetzes.

Die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens lauten:

- "1. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Rundfunkrats des NDR widerspricht dem Staatsvertrag über den NDR vom 16. Februar 1955. Der Verwaltungsrat des NDR war jedenfalls bis Juni 1974 in einer dem Staatsvertrag nicht entsprechenden

Weise zusammengesetzt.

(Höhere Zahl von Parlamentariern als nach dem Staatsvertrag zulässig. Vgl. auch Anm. 100, H.S.)

2. Der Staatsvertrag über den NDR ist in seiner jetzigen Form mit dem Grundgesetz vereinbar, soweit es um die Bestimmungen über die Zusammensetzung von Rundfunkrat und Verwaltungsrat geht. Er ist es unter anderem deshalb, weil die einschlägigen Bestimmungen offen formuliert sind und deshalb verfassungskonform ausgelegt werden können.
3. Die gegenwärtige Zusammensetzung des Rundfunkrats und des Verwaltungsrats des NDR widerspricht dem Grundgesetz.
4. Die bisherige staatsvertrags- und verfassungswidrige Praxis kann für die Zukunft dadurch gesetztes- und verfassungskonform gemacht werden, daß dem jetzigen Wahlverfahren für Rundfunkrat und Verwaltungsrat jeweils ein Vorverfahren vorausgeht, in dem die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppierungen berechtigt sind, Kandidatenvorschläge für die zu besetzenden Sitze zu machen." (114)

Zu betonen bleibt, daß Kewenig nicht den Staatsvertrag als solchen, sondern dessen praktische Handhabung als verfassungswidrig bezeichnet. Den Staatsvertrag selber hält er einer verfassungskonformen Auslegung gegenüber für zugänglich, da er eine Beschränkung der Mitglieder von Legislativ-Organen in den Gremien des NDR vorschreibt. (Par.8 Abs.2 Satz 3 des Staatsvertrages über den NDR) Im Hinblick auf eine verfassungsrechtliche Prüfung kann Kewenig hier wohl zugestimmt werden, da eine Wahl der Mitglieder der Aufsichtsgremien durch Parlamente, wenn die Zahl der Parlamentarier begrenzt ist, nicht im strengen Sinne als verfassungswidrig bezeichnet werden kann. Die normativen Ableitungen aus der Verfassung wurden hierbei ohne Zweifel überstrapaziert. Gleichwohl

ist eine alleinige Wahl der Rundfunkgremien durch die Länderparlamente aus den bereits dargelegten kommunikationspolitischen Grundsatzserwägungen fragwürdig.

Daß sich ins Detail gehende Ordnungsprinzipien für den Rundfunkbereich nicht unmittelbar aus Art.5 GG ableiten lassen, zeigt sich unter anderem in einer starken Tendenz zur Relativierung durch Kewenig. So meint er, daß die durch Art.5 GG errichtete Grenze gegen einen Übermäßigen staatlichen Einfluß in den Aufsichtsgremien durch die Zulassung von acht Parlamentariern im NDR-Rundfunkrat nicht verletzt sei. (115) Die Möglichkeit "staatlichen Zugriffs" auf die Entscheidungen des Verwaltungsrates erscheine unverhältnismäßig hoch, da nach Par.12 des Staatsvertrages sogar die Hälfte von Legislativ-Vertretern zugelassen sei. "Es spreche jedoch einiges dafür, diese Frage dahin zu beantworten, daß die verfassungsrechtliche Grenze zwischen einem 'angemessenen staatlichen Anteil' und 'unmittelbarer oder mittelbarer Beherrschung durch den Staat' eindeutig in Richtung auf eine staatliche Beherrschung überschritten sei." (116) Dennoch entspreche Par.12 des Staatsvertrages so eben noch "den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Artikel 5." (117)

Kewenig geht also nicht auf die Frage ein, ob die Zusammensetzung des Verwaltungsrates des NDR nicht grundsätzlich problematisiert werden muß. Auch berücksichtigt er nicht, daß Fraktionsbildungen in diesem Gremium nach Parteien und weniger nach dem von ihm so bezeichneten "staatlichen Bereich" stattgefunden haben.

Kewenig vertritt, ähnlich wie Starck (118) die Auffassung, daß eine Einschaltung des Parlaments in das Auswahlverfahren für die Rundfunkräte - sofern verschiedene Gruppierungen Berücksichtigung finden - dann verfassungsrechtlich geboten

sei, wenn die gesellschaftlichen Organisationen keine demokratische Struktur aufwiesen. Insofern hat er keine Bedenken dagegen, den Gruppen ein Vortragsrecht einzuräumen, dann jedoch das Parlament in den Auswahlprozeß einzuschalten.(119)
(Beispiel: Saarländischer Rundfunk)

Dieses Verfahren muß jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisiert werden, denn die postulierten Kontrollrechte des Parlaments sind bereits dadurch gegeben, daß der Kreis vertretungsberechtigter Gruppierungen jeweils qua Gesetz festgelegt wird. Trotz der Nachteile, die hierbei sichtbar werden (Gefahr der Festschreibung, mangelnde Flexibilität) erscheint ein darüber hinausgehendes Mitwirkungsrecht der Legislative insofern problematisch, als eben bestimmten Parteigruppierungen genehme Vertreter bevorzugt werden können.

Wenn zur Legitimierung eines solchen Verfahrens darauf verwiesen wird, daß dies vor allem dann der Fall sein müsse, wenn es sich um Gruppierungen ohne demokratische Binnenstruktur handele, so mag eine derartige Argumentation sich logisch erscheinen. Sie trifft allerdings den Kern und kommunikationspolitischen Sinn einer öffentlichen Kontrolle über den Rundfunk: Teilhabe am öffentlichen Kommunikationsprozeß gesellschaftlicher Gruppierungen setzt notwendigerweise auch binnendemokratische Entscheidungsverfahren voraus, um ein Höchstmaß an Mitwirkung und kommunikativer Rückkoppelung der Organisationsmitglieder bei der öffentlichen Kontrolle zu gewährleisten. (Vgl. dazu Abschnitt C IV)

Gruppierungen ohne demokratische Struktur haben insofern kaum Anrecht auf eine Vertretung in den Gremien der Rundfunkanstalten.

Aus diesen Darlegungen ergibt sich, daß eine parlamentarische Wahl der Rundfunkratsmitglieder abzulehnen ist. Zwar

können die Bestimmungen des NDR-Staatsvertrages wie auch des WDR-Gesetzes nicht im expliziten Sinne als verfassungswidrig bezeichnet werden, da bestimmte Mindestbegrenzungen für Vertreter der Legislative vorgesehen sind, aber es widerspricht dem Sinn einer öffentlichen Kontrolle über den Rundfunk, wenn den entsendungsberechtigten Gruppierungen das alleinige - freilich demokratisch gestaltete - Delegationsrecht genommen wird.

Die grundsätzliche Frage nach den Legitimationsprinzipien institutionalisierter Rundfunk-Kontrolle ist damit bislang aber nur zum Teil beantwortet.

2. Das Prinzip der "pluralistischen" Gremien-Besetzung

"Pluralistische" Besetzung der Aufsichtsgremien meint vor allem, daß Verbände, Organisationen, Institutionen usw. ihre Vertreter ganz oder Überwiegend autonom - also nicht nur durch parlamentarische Wahl - in die Rundfunk/Fernsehräte entsenden. (120) Ein Blick auf die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien jener Sender, deren Organe nicht allein durch parlamentarische Wahl gebildet werden, zeigt, daß es auch hier unterschiedliche Formen gibt. So entsenden Organisationen ihre Vertreter beim Saarländischen Rundfunk nur zum Teil autonom, die anderen werden - wie bereits angeführt - aufgrund einer Vorschlagsliste vom Landtag gewählt. Auch beim ZDF ist dieses autonome Entsendungsrecht eingeschränkt; ebenso in gewisser Beziehung beim Sender Freies Berlin, bei dem der Senat ein Bestätigungsrecht hat. Gemeinsamkeiten bestehen bei den Sendern (außer WDR und NDR) allenfalls darin, daß der Kreis anspruchsberechtigter Gruppierungen ganz oder teilweise in den Gesetzen festgelegt ist.

Eine Zusammenfassung der in den Rundfunk/Fernsehräten dieser Sender vertretenen bzw. anspruchsberechtigten Gruppierungen ergibt folgende Verteilung: (121)

Landes- oder Bundesregierung: BR, HR, RB, SR, SWF, ZDF, D1F, DW

Landtags- oder Bundestags-
vertretung: BR, HR, RB, SR, SWF, ZDF, D1F

Vom Land oder Bundestag ge-
wählte Vertreter: SFB, (entgegen dem Gesetz nur
Abgeordnetenhaus-Vertreter)
SDR, (zwei Landtagsmitglieder)
DW, (alles Bundestagsmitglieder)
D1F, (alles Mitgl.d.Bundestages)
SR, (Organisationen aufgrund ei-
ner Vorschlagsliste)

Vom Bundesrat gewählte Ver-
treter: DW, D1F

Ev. Kirche: BR, HR, RB, SR, SFB, SDR, SWF,
ZDF, D1F, DW

Kath. Kirche:	BR, HR, RB, SR, SFB, SDR, SWF, ZDF, D1F, DW
Jud. Gemeinden:	BR, HR, RB, SFB, SDR, SWF, ZDF, D1F, DW
Sonst. relig. Gemeinschaften, Institutionen:	HR, SDR
Gewerkschaften (DGB, DAG, beim Saarl.Rdf.auch Christl. Gewerkschaft):	BR, HR, RB, SR, SFB, SDR, SWF, ZDF, D1F
Industrie- u. Handelskammern:	BR, RB, SR, SFB, SDR, SWF
Handwerkskammer:	BR, SR, SFB, SDR
Landwirtschaftskammer:	SR
Arbeitskammer:	SR
Arbeitgeber/Unternehmerverb.:	BR, HR, SR, ZDF, D1F
Zentralausschuß der Dt. Landwirtschaft:	ZDF
Zentralausschuß des Dt. Handwerks:	ZDF
Bauernverband:	BR, SDR
Verleger-Organisationen:	BR, SFB, ZDF, SDR (alternierend mit Journalisten)
Beamtenbund:	SR, SFB
Freie Berufe:	BR, SR, ZDF
Journalisten-Organisationen: (in der Regel DJV)	BR, RB, SR, SFB, SDR, (alternierend mit Verlegern), SWF, ZDF
Schriftsteller-Organisation.:	BR, SDR
Komponisten-Organisationen:	BR, SDR
Musiker-Organisationen:	BR
Bühnengenossenschaft:	RB, SDR
Frauen-Organisationen und Vertr. d. Frauenarbeit:	BR, HR, RB, SDR, ZDF
Kommunale Organisationen u. Verbände (Städte-, Gemeindetag)	BR, SR, SDR, SWF, ZDF
Universitäten, Hochschulen:	BR, HR, RB, SR, SFB, SDR, SWF, ZDF
Sonst. Institutionen und Organisationen d. Kunst:	BR, HR, RB, SR, SDR, ZDF

Lehrerverbände, Erzieher:	BR, HR, RB, SR, SDR, SWF, ZDF
Jugendorganisationen:	BR, RB, SR, SFB, SDR, SWF, ZDF
Sportorganisationen:	BR, RB, SR, SFB, SDR, SWF, ZDF
Heimatvertriebene:	BR, SDR, ZDF
Familienverband:	BR, ZDF
Elternvertreter:	BR
Bund Naturschutz:	BR
Regionale Heimatorganisation:	BR
Stadt Bremerhaven:	RB
Wohlfahrtsverbände:	ZDF

Oberflächlich betrachtet spiegelt diese Zusammensetzung durchaus Vielfalt wider. Allerdings bestehen zwischen einzelnen Sendern doch einige Unterschiede. So fällt auf, daß Organisationen der kulturellen Produzenten (darauf wurde im historischen Teil schon hingewiesen) insgesamt nur schwach vertreten sind. Beim Bayerischen Rundfunk sind einige Organisationen im Rundfunkrat, die in anderen Sendern keine Entsprechung finden. Anhand dieser ermittelten Zusammensetzung läßt sich kaum eindeutig definieren, worin die jeweilige Bedeutung von Organisationen liegt; es ließe sich allenfalls bedingt auf das politische, ökonomische, kulturelle und religiöse Gewicht schließen, wobei jedoch auch hier kaum quantitative Kriterien zugrunde liegen. Ein Vergleich zwischen Arbeitgeber/Unternehmerverbänden sowie den ihnen zuzuordnenden Kammern als quasi "amtliche" Interessenkörperschaften und den Gewerkschaften - wobei hier teilweise in einigen Sendern DGB, DAG, Christl. Gewerkschaft und Beamtenbund als Arbeitnehmer-Vertretung gleichgesetzt werden - weist eine formal weitgehend gleichgewichtige Vertretung auf, die zumindest aber der quantitativen Bedeutung der Gewerkschaften in keiner Weise entspricht, von dem grundlegend qualitativen Unterschied ganz abgesehen.

Organisationen, die auf der anderen Seite sowohl quantitativ als auch von ihrem Interessenbereich her Gewicht hätten - gerade auch im Hinblick auf die Bedeutung der Werbung im Rundfunk - etwa Verbraucherorganisationen, sind in den Räten gar nicht vertreten. (Einzige Ausnahme: Programmbeirat des WDR).

Ständische Berufsorganisationen wie der Beamtenbund oder Organisationen der freien Berufe können sich kaum auf eine Legitimation berufen, die über eine enge berufsspezifische Interessenvertretung hinausgeht. Sie haben weder mit der Programmgestaltung zu tun, noch repräsentieren sie nennenswerte Hörerschichten. Zumindest könnten diverse andere Berufsorganisationen ähnliche Ansprüche erheben. Ein Anachronismus, gemessen an der politischen Zielsetzung und der gesellschaftspolitischen Bedeutung, bleibt schließlich eine Vertretung der Heimatvertriebenen in den Sendern. Hier zeigt sich am deutlichsten, die Gefahr der Festschreibung einer bestimmten gesellschaftspolitischen Konstellation durch einen einmal entwickelten Repräsentationsschlüssel.

Zusammenfassend lassen sich insofern gegen den institutionalisierten "pluralistischen" Verteilungsmodus einige Bedenken vortragen:

1. Er weist eine relative Zufälligkeit auf, die keine Rückschlüsse auf die gesellschaftspolitische Bedeutung oder grundlegende demokratische Legitimation zuläßt. (122)
2. In seiner formalen Gliederung berücksichtigt er nicht die unterschiedliche Funktion, Struktur und Aufgabe gesellschaftlicher Organisationen, Gruppen und Verbände sowie ihre jeweilige Stellung im Verfassungsgefüge. (123)
3. Er garantiert nicht, daß neue oder andere Gruppierungen aufgrund sich ändernder gesellschaftlicher Verhältnisse auch Zugang zu diesem Medium erhalten können. "Der Kreis,

der an einem pluralistischen Machtverteilungsprozeß beteiligten Gruppen" - so Kurt Sontheimer - "spiegelt ... nicht den jeweiligen fortschreitenden Zustand einer Gesellschaft adäquat wider." (124)

4. Er verhindert ebenfalls nicht, daß in den Aufsichtsgremien parteipolitische Polarisierungen stattfinden; wie empirische Untersuchungen zeigen, geschieht dies durch Bündnisse zwischen Parteigruppierungen und Vertretern anderer Organisationen. (125)
5. Formal-organisatorischer Pluralismus in den Aufsichtsgremien garantiert nicht, daß unterschiedliche Meinungen zu einem Thema auch kommunikativ vermittelt und dargestellt werden. Vielmehr birgt die bestehende Machtverteilungs- und Entscheidungsstruktur in den Rundfunkanstalten tendenziell die Gefahr in sich, daß die Kompromißstruktur der Aufsichtsgremien zur bestimmenden Norm der im Programm vermittelten Positionen wird, andere Meinungspositionen hingegen ausgespart bleiben.

Einschränkend sei hinzugefügt, daß die Gefahr der Festschreibung eines einmal entwickelten "Verteilungssystems" dort geringer ist, wo das Parlament (Saarld. Rdf.) einen Kreis von Organisationen auswählt.

Hingegen Überwiegen jedoch die bereits dargelegten Bedenken gegen dieses Auswahlverfahren.

Die hier aufgezeigten Schwächen der "pluralistisch" besetzten Aufsichtsgremien verweisen im Kern auf einige problematische Grundannahmen in der allgemeinen Theorie des Pluralismus, die vor allem gleiche Bedingungen und gleiche Bedeutung des politischen, ökonomischen und auch öffentlichen Handelns von gesellschaftlichen Organisationen unterstellt.

In der politikwissenschaftlichen Forschung ist die Auseinandersetzung mit der neopluralistischen Theorie, die nach dem 2. Weltkrieg in der Bundesrepublik vor allem durch Ernst Fraenkel (126) fundiert wurde, in den letzten Jahren außerordentlich intensiv geführt worden. (127) Eine differenzierte Würdigung des Pluralismus-Theorems verlangt zunächst, die ursprüngliche Intention freizulegen, die vor allem darauf abzielte, der Idee einer "substanzihaften" Einheit von Volk und Staat, den empirisch feststellbaren Tatbestand miteinander konkurrierender und rivalisierender gesellschaftlicher Kräfte entgegenzusetzen.

"Unter Pluralismus", merkt Winfried Steffani insofern in der Einleitung zu dem von ihm mitherausgegebenen Sammelband über Probleme der pluralistischen Theorie an, "kann ... sehr Unterschiedliches begriffen werden. Während Pluralismus für die einen eine Staats- und Gesellschaftslehre bezeichnet, die sich als Kontrastprogramm zur monistischen Staatstheorie bezieht, bezeichnen andere damit lediglich den Tatbestand einer Vielzahl von Gruppen und Verbänden oder eine soziologisch-analytische Kategorie. Für Kritiker von 'rechts' bedeutet Pluralismus einen ideologischen Freibrief zur Zerstörung der Souveränität, Autorität und Einheit des Staates und zur Zersetzung des Gemeinwohlpostulats durch Partikularinteressen, als Theorie jener, die 'stets verneinen'." (128)

Was konservative Kritik am Pluralismus meint, hat wohl am schärfsten in der Weimarer Republik der ideologische "Wegbereiter" des totalitären faschistischen Staates (129) Carl Schmitt, in seiner Auseinandersetzung mit dem englischen Pluralismus-Theoretiker Harold Laski (130) dargelegt: "Daß der Staat (kursiv) eine Einheit ist, und zwar die maßgebende Einheit, beruht auf seinem politischen Charakter. Eine pluralistische Theorie ist entweder die Staatstheorie eines

durch einen Föderalismus sozialer Verbände zur Einheit gelangenden Staates oder aber nur eine Theorie der Auflösung oder Widerlegung des Staates." (131)

Der traditionelle Pluralismus beharrt auf dem gleichberechtigten Nebeneinander und Wirken sozialer Gruppierungen innerhalb einer Gesellschaft (132); nicht die Existenz eines "bonum commune" a priori, bildet sein Axiom, sondern die Ermittlung des "Gemeinwohls" durch die Auseinandersetzung rivalisierender Kräfte und Gruppierungen in einem System nicht-antagonistischer sozialer Beziehungen. In dieser Hinsicht kann der politische Pluralismus seine Analogie zu den Konkurrenz-Prinzipien des liberalen Marktverkehrs kaum leugnen.

Demokratische Kritik am Konzept des Pluralismus richtet sich nun nicht gegen den geforderten Pluralismus von Meinungen, auch nicht gegen den empirischen Befund einer Vielzahl existierender Gruppen, Organisationen und Verbände, sondern beharrt auf der Frage, ob die Bedingungen und der Charakter gesellschaftlichen Handelns umstandslos gleichzusetzen sind. Ralph Miliband: "Was an der demokratisch-pluralistischen Theorie falsch ist, ist nicht ihr Insistieren auf der Tatsache der Konkurrenz, sondern ihre Behauptung (sehr oft implizite Annahme), daß die größeren organisierten 'Interessen' in diesen Gesellschaften, besonders Kapital und Arbeiterschaft, unter mehr oder weniger gleichen Bedingungen konkurrieren und daß daher keines von ihnen imstande ist, im Prozeß des Konkurrenzkampfes einen entscheidenden und bleibenden Vorteil zu erlangen. Das ist der Punkt, wo die Ideologie hereinkommt und eine Beobachtung in einen Mythos verkehrt." (133)

Sichtbar widerlegt wird die Annahme einer gleichgewichtigen Verteilung der Chancen gesellschaftlicher Organisationen und einer funktionierenden Konkurrenz gerade unter spätkapitalistischen Bedingungen durch die zunehmende Konzentration und

Zentralisation des Kapitals, mithin die Auflösung der Konkurrenz durch den impliziten Mechanismus des Marktes selber, die tendenzielle Verquickung von ökonomischer und staatlich-administrativer Macht, eine nach wie vor vorhandene Ungleichheit in der Verteilung der ökonomischen Potenzen sowie der Möglichkeiten im Prozeß der politischen Auseinandersetzung (konfliktfähiges Potential zu bilden. (134) Insofern taugt die Pluralismus-Theorie in der Tat eher zur "Beschreibung von Strukturelementen der industriellen Gesellschaft, nicht aber (für) eine Strukturanalyse. Wie die verschiedenen Interessen zueinander stehen, welche Funktion ihnen im gesellschaftlichen Prozeß und welcher politische Stellenwert ihren Auseinandersetzungen zukommt, bleibt ungeklärt. ... Weder ist zu unterstellen, (1) alle beteiligten Interessengruppen verfügen über die gleiche Macht und den gleichen Einfluß, noch ist (2) gesichert, daß alle sozialen Gruppen, die dem demokratischen Prinzip der Gleichheit zufolge berechnigte Interessen haben, in dem pluralistischen Interessenkampf überhaupt vertreten sind und schließlich (3) besteht keine Garantie, daß die ausgehandelten Kompromisse dem Interesse der Gesamtheit der Staatsbürger nahekommen oder es gar darstellen." (135)

Ungleichheit der Chancen besteht nicht nur in den strukturellen Voraussetzungen, sondern eben auch in der Wahrnehmung von Interessen, bei ihrer Artikulation; denn was die formale Pluralismuskonzeption übersieht, ist daß "einflußreiche herrschende Gruppen" es durchaus "vermöchten ... mit Hilfe von Sozialisationsmechanismen, dem Arrangement der Informationskanäle und Druckmöglichkeiten verschiedener Art, ganz bestimmte, ihnen ungenehme Fragen erst gar nicht aufkommen, gar nicht in den Entscheidungsprozeß selbst eingehen zu lassen." (136)

Für unsere Fragestellung ergibt sich vorerst als Schlußfolgerung: Strukturelle und qualitative Unterschiede organisierter gesellschaftlichen Handelns hätten auch im institutionellen Rahmen öffentlicher Kommunikation Berücksichtigung zu finden; was in der Theorie des politischen Pluralismus schließlich auch unterstellt wird, daß jedes Interesse die ihr adäquate Organisation findet, kann für ein kommunikationspolitisches Konzept, daß an Herstellung egalitärer Bedingungen für öffentliche Kommunikation orientiert ist, kaum Gültigkeit beanspruchen. "Institutioneller" Pluralismus und Pluralismus öffentlicher Kommunikation sind keine miteinander korrespondierende Größen.

3. Der Begriff der "gesellschaftlich relevanten Kräfte" Versuch einer Klärung

Der Begriff der "gesellschaftlich relevanten Kräfte", im Fernsehurteil des Bundesverfassungsgerichts 1961 erstmals geprägt, hat sich in der bisherigen Debatte über die Zusammensetzung der Rundfunkgremien eher als kommunikationsrechtliche Mystifikation erwiesen. Das Dilemma ist augenscheinlich: Weder können alle Gruppierungen in den Rundfunkgremien vertreten sein, noch kann der Anspruch erhoben werden, daß alle "kommunikativen Positionen" die gesellschaftlich vorhanden sein mögen auch personell in den Aufsichtsgremien vertreten sind.

Die Frage, welche Organisationen oder Gruppen denn nun in den Gremien der Rundfunkanstalten repräsentiert sein sollten, hat ihre schlüssige Antwort noch nicht gefunden. (137)

Im folgenden soll der Versuch unternommen werden, den Begriff der "Relevanz" zu spezifizieren und vor allem danach

zu fragen, ob sich in bezug auf gesellschaftliche Organisationen und ihr öffentliches Handeln qualitativ bestimmbare Unterscheidungsmerkmale ergeben.

a. Die öffentliche Bedeutung einer Gruppe

Einen kommunikationsrechtlich interessanten Versuch, die Legitimationsbasis sogenannter relevanter Gruppen anhand der bisherigen Besetzung der Aufsichtsgremien zu entwickeln, hat vor Jahren der Staatsrechtler Herbert Krüger unternommen.(138)

Krüger unterscheidet zwischen qualitativen und quantitativen Kriterien. Einige Mitglieder der bestehenden Gremien würden nicht aufgrund demokratischer Legitimation sondern aufgrund ihres Sachverständes berufen, so etwa der Intendant der bayrischen Staatsoper, der Vertreter der Bremer Musikschule etc. Ähnlich gelagert sei dies bei Gruppierungen, deren Qualitäten denen des Rundfunks entgegenkämen wie: Musiker-, Journalisten-Verbände, Universitäten, Hochschulen.(139) Hier seien allein qualitative Gesichtspunkte entscheidend, wobei aber hervorzuheben ist, daß Krüger, auf den Sachverstand und den jeweiligen Sachbereich abhebt, die demokratische Legitimation unter den qualitativen Aspekt hier offenbar nicht zu subsumieren ist.

Bei den Kirchen und den von ihm so benannten "Sozialpartnern" könne die Qualität durch den Gesetzgeber in zweierlei Weise gesehen werden: "Er kann hierbei abgestellt haben entweder auf die Bedeutung der Gruppe für das öffentliche Leben, oder aber er hat die Gruppe ausgewählt, weil er die von der Gruppe verfochtene Sache positiv wertet. Im ersten Fall handelt es sich doch immer noch um eine gewissermaßen statistische Feststellung, die allerdings exakt nicht getroffen werden kann, sondern weitgehend mit Schätzungen arbeiten muß. Aber der

Maßstab, mit dem hier gemessen wird, ist immerhin ein wertneutraler. Ganz anders liegt es im zweiten Falle. Hier würde der Gesetzgeber darüber entscheiden, ob eine Sache gut oder böse ist. Eine solche Entscheidung ist ihm aber wegen des Grundrechts der Meinungsfreiheit grundsätzlich nicht gestattet. Was insbesondere die Gruppen anbetrifft, so lassen hier die Artikel 9 Abs.II und 21 des Grundgesetzes eine Bewertung nur nach ganz bestimmten, vom Verfassungsgeber selbst und ausschließlich festgelegten Maßstäben zu."(140)

Unter Verweis auf das in Art. 3 Abs. III GG normierte Gleichheitsgebot gelangt er zu der Feststellung, daß auf die innere Qualität einer Gruppe nicht abgehoben werden dürfe und insofern allein die "öffentliche Bedeutung" einer Gruppe ein zulässiges Kriterium sei. "Der Staat darf die Gruppen nach dem Maßstab ihrer öffentlichen Bedeutung auswählen unter der Voraussetzung, daß er allein feststellt, ob das Merkmal der öffentlichen Bedeutung gegeben ist oder nicht. Letzten Endes ist es das Gesamtvolk, das hier durch den Staat die Gruppen dergestalt prädeterminiert." (141)

Zu einem ähnlichen Topos gelangt offenbar auch Ulrich Scheuner, wenn er von "Kräften des öffentlichen Lebens, die als anerkannte Träger dieses Raumes gelten dürfen" (142) spricht und in diesem Zusammenhang Parlamente (Parteien), Kirchen und Gewerkschaften nennt. Helmut Lenz, der im Ubrigen präziser als Krüger die verfassungsnormativen Ansprüche aus Art. 20 und 21 GG zu würdigen weiß, hat ansonsten das Merkmal der "öffentlichen Bedeutung" als ein Kriterium bezeichnet, mit dem man sich "Angesichts der Unmöglichkeit, schärfere und zugleich verfassungsgerechte juristische Distinktionen zu ermitteln"(143) werde begnügen müssen. "Der Gesetzgeber hat nur an Quantität und Intensität des Engagements anzuknüpfen, das eine Gruppe in der öffentlichen Meinungsbildung auszeichnet. In

dem Maße, in dem sie ihr Konzept im Kontrast zu anderen The-
sen vor dem Forum des Publikums werbend darstellt und dessen
Resonanz findet, wird eine Vermutung bestehen, daß ihre Re-
präsentation im Bereich des Massenmediums Rundfunk auch le-
gitim ist." (144)

KrÜgers Ansatz steht nun freilich in einem engen Kontext mit
einer staatsrechtlichen Philosophie, die er in seiner "All-
gemeinen Staatslehre" (145) umfassend entfaltet hat; ihre
Implikationen, die deutliche Bezüge zum Hegelschen Staats-
recht ("Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee") (146)
aufweisen, können insofern kaum übergangen werden, denn de-
mokratiethoretische Termini wie etwa der Begriff der "Re-
präsentation" erhalten bei Krüger eindeutige Zuordnungen,
die elitäre Demokratie-Vorstellungen mit eindeutig anti-popu-
listischen Zügen aufweisen. (147)

Das "Sein des Staates", so die Krügersche Terminologie, "wird
nicht als etwas Vorgegebenes, sondern als etwas Hervorzubrin-
gendes verstanden. Ziel dieser Anstrengungen ist die Heraus-
bildung des 'Besseren Ich' eines Volkes durch das Volk in
einem repräsentierenden Staat, der dieses Ich in Ämtern und
Gesetzen darstellt. Die tägliche Verantwortung dafür, daß
ein Volk sich über sein natürliches Sein zum Staat steigert
und als solcher in gefestigter Einheit und in gesicherter
Richtigkeit existiert, liegt vor allem denjenigen Gebilden
ob, die hier als 'Gesellschaft' zusammengefaßt und vorge-
führt werden, angefangen von der führenden Schicht bis zum
großen Unternehmen und zur öffentlichen Meinung." (148) Von
dieser theoretischen Ausgangsposition her konsequent weist
er dann beispielsweise auch dem öffentlich-rechtlichen Rund-
funk-System einen ganz anderen Stellenwert zu, als der Pres-
se, die seiner Ansicht nach vorrangig dem Massengeschmack
huldige. (149) und gelangt zu einem Repräsentationsbegriff

für den Rundfunk, der eindeutigeren Rückschlüsse darauf zuläßt, was mit dem Kriterium der öffentlichen Bedeutung bei ihm eigentlich gemeint ist: "Wenn das Gesamtvolk die demokratische Bestimmung des Rundfunks an gewisse politisch-soziale Gruppen delegiert, dann liegt die für die Bewertung dieses Vorgehens entscheidende Frage darin, ob auch diese Gruppen 'repräsentativ' in dem ... normativen Sinne des Begriffs 'Repräsentation' sind. Denn auch an dieser Stelle geht es ja nicht darum, einen Volkswillen zustande zu bringen und mechanisch weiterzuleiten, sondern Ziel ist die Gewinnung und Darstellung eines besseren Willens." (150)

Richtig daran ist zumindest dies: Nicht die mechanische Weiterleitung des "Volkswillens" im Sinne einer vorgegebenen Größe ist der Sinn der Rundfunkkontrolle, da in einer interessengespalteten, antagonistischen Gesellschaft der Volkswille als Ausdruck einer homogenen Wertbasis eine ideologische Chimäre bleibt. Allerdings meint eine etatistisch geprägte Theorie der Repräsentation aus diesem Umstand den Schluß ziehen zu müssen, daß die "verlorengegangene Einheit" - sozialhistorisch nur der Ausdruck des politischen und ökonomischen Transformationsprozesses vor allem seit dem 19. Jahrhundert - durch Delegation und Vertretung in einer "höheren Sphäre" staatlicher Legitimation wiederhergestellt wird.

Unter diesem Aspekt drängt sich die Frage auf, ob die Kriterien für die öffentliche Bedeutung einer gesellschaftlichen Gruppierung an dem Anspruch gemessen werden sollen, den "besseren Willen" eines Volkes zu vertreten? Krüger scheint darunter das "Gesamtinteresse" zu verstehen (151), was jedoch letztlich ebenso fiktiv bleibt, denn eine Berufung darauf, bleibt schlechterdings jedem möglich. Bei unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessenlagen sind allenfalls Kompromisse das Ergebnis der konkurrierenden politischen, sozialen usw. Kräfte - nicht Einheit.

Löst man indessen das Kriterium der "öffentlichen Bedeutung" einer Organisation oder Gruppierung aus der Verklammerung mit Krügers staats- und demokratietheoretischen Grundlagen und stellt mehr auf die faktische Präsenz im Raum der Öffentlichkeit ab, so bieten sich sicherlich Anknüpfungspunkte für eine Theorie der öffentlichen Meinung, die aber qualitativ dennoch zu indifferent bleiben.

1. Wenn Quantität und Intensität des öffentlichen Engagements einer Organisation zum grundlegenden Auswahlprinzip werden, so wird allein empirisch feststellbare Öffentlichkeitsarbeit zum Kriterium. Als solche rechtfertigt sie aber keine Beteiligung an der Rundfunkaufsicht, denn intensive Öffentlichkeitsarbeit sagt weder etwas über den Interessenbereich einer Organisation noch über ihre qualitative Struktur aus.
2. Ist für die öffentliche Bedeutung die Resonanz entscheidend, so stellt sich die Frage, wie diese ermittelt wird. Kurzschlüssig könnte hier auf Wahlen verwiesen werden, mit der Folge, daß allein Parteien mit entsprechend hoher Stimmenzahl vertretungsberechtigt würden.

b. Das Kriterium der "kommunikativen Relevanz"

Einer der sicherlich originellsten Versuche, der Problematik der "gesellschaftlich relevanten Gruppen" näher zu kommen, ist von den Kommunikationswissenschaftlern Wolfgang R. Langenbucher und Walter A. Mahle unternommen worden. (152) Ihr Ansatz geht über die bisher in der Literatur vertretenen Definitionsversuche hinaus, als sie den Begriff der Relevanz umfassender definieren und vor allem kommunikationstheoretisch zu fundieren versuchen, in dem sie auf die Divergenz zwischen der Möglichkeit an öffentlicher Kommunikation teilzuhaben und dem formalisierten Organisations-Pluralismus der Aufsichts-

gremien von Rundfunkanstalten verweisen.

Die wesentlichen Thesen und Prämissen der Autoren seien hier kurz referiert:

Sie gehen von einem Konzept der "kommunikativen Chancengleichheit" oder der "Kommunikationsgerechtigkeit" aus. Dies bedeutet, "daß alle in der Gesellschaft vorfindbaren kommunikativ relevanten (im Orig. kursiv) Positionen ungefähr die gleiche Chance haben, an die Öffentlichkeit zu gelangen." (153) Derartige "kommunikative Chancengleichheit" könne der Rundfunk "nur in einer sozial verpflichteten und sozial korrigierten Autonomie verwirklichen". (154) Diese habe "sicherzustellen, daß der Rundfunk Teil eines vom Machtsystem der Gesellschaft möglichst unabhängigen und offenen Kommunikationssystems ist." (155) "Die Unabhängigkeit des Kommunikationssystems ist notwendige Voraussetzung für die Mobilität des politischen Systems und damit für demokratischen Wandel." (156)

Aus der Einsicht in die mangelnde kommunikationstheoretische Stringenz des Begriffs der "gesellschaftlich relevanten Kräfte" fordern sie ein Konzept der "kommunikativen Relevanz" dessen implizite Voraussetzung die Forderung ist, "daß das Machtsystem und das Kommunikationssystem einer demokratischen Gesellschaft möglichst unabhängig voneinander sein sollten." (157) Eine Rundfunk-Kontrolle, die sich allein nach den Kriterien der Organisiertheit, Quantität oder Funktion (158) gesellschaftlicher Organisationen richte, bedeute - so die These - , daß "damit ein zusätzliches Kommunikationsprivileg an jene verteilt", werde "die - vor allem im Prozeß der politischen Kommunikation - ohnehin schon kommunikativ Privilegierte sind." (159) Aus einer verhaltenen Kritik an der herkömmlichen Theorie des Verbände- und Organisationspluralismus gelangen sie zu einer kommunikationstheoretischen Präzisierung: "Kommunikative Relevanz hat keineswegs immer ein -

im Üblichen Sinne des Verbändepluralismus - organisiertes soziales Substrat. Vielmehr muß im Vorraum der politischen Entscheidungen, im Prozeß der politischen Kommunikation, sehr viel mehr 'möglich' sein als das, was die Kräfteverhältnisse im Entscheidungssystem einer Gesellschaft ausmachen. Nur diese Offenheit und relative Autonomie des Kommunikationssystems garantiert die Möglichkeit sozialen und politischen Wandels, z.B. durch Veränderung in Wahlen." (160) Hieraus leiten die Autoren "zusammenfassend eine Konsequenz ab, die man als 'Umkehrproportzthese' bezeichnen könnte: Die Zugangsprobleme zum Verbändepluralismus und zur öffentlichen Kommunikation haben deutlich gemacht, daß eine kommunikative Privilegierung Überall da nicht notwendig ist, wo Gruppen usw. am Machtsystem teilhaben. Andererseits erscheint eine kompensierende Privilegierung da erforderlich, wo der Zugang gefährdet ist oder verhindert wird. Die Auswahl der gesellschaftlich relevanten Gruppen sollte nicht oder nicht ausschließlich nach ihrer Bedeutung (Macht, Größe usw.) in der Gesellschaft erfolgen, sondern nach dem Kriterium, wie weit die jeweilige Gruppe in ihren Zugangschancen zur öffentlichen Kommunikation gefährdet ist. Allgemeiner läßt sich dieses kommunikationssoziologische Selektions-Kriterium so formulieren: Die Zugangschance einer Gruppe zum Rundfunkrat sollte umgekehrt proportional ihrer Zugangschance zur öffentlichen Kommunikation sein. (im Orig. kursiv)" (161)

Eine wesentliche Prämisse von Langenbucher und Mahle erscheint zunächst durchaus schlüssig: Die grundlegende Forderung nach Zugänglichkeit zum Prozeß der öffentlichen Kommunikation und ihre faktische Ausgestaltung in Form organisierter Repräsentanz in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten ist ein immanenter Widerspruch. Geht man davon aus, daß die Postulate der Meinungsfreiheit implizieren, daß auch die Möglichkei-

ten, eine Position öffentlich zu artikulieren, vorhanden sein sollten, so läßt sich eindeutig sagen, daß der Repräsentationsschlüssel der Aufsichtsgremien, alle denkbaren Kommunikationsbedürfnisse organisatorisch nicht einfängt. Richtig ist auch, daß in bezug auf die Möglichkeiten an öffentlicher Kommunikation teilzuhaben, bei Verbänden und Organisationen empirisch feststellbar bedeutende, materiell begründete Unterschiede bestehen.

Das Problem besteht jedoch darin, daß Aufsichtsgremien vorrangig organisierte Repräsentanz aufweisen und eine institutionalisierte Vertretung sich auch kaum in anderer Weise bewerkstelligen läßt. Berücksichtigt man aber diese Voraussetzung, so kann wohl schwerlich eine Unterscheidung zwischen dem Kommunikationssystem einer Gesellschaft und dem Machtsystem vorgenommen werden, da Organisationen - zunächst unabhängig von der Qualität ihres Aktionsbereiches - das Interesse haben, im Raum der Öffentlichkeit Einfluß zu gewinnen. Eine weitgehende Zuordnung politischer Parteien zum Machtsystem einer Gesellschaft bleibt schließlich insofern fragwürdig, als sie trotz angestrebter Macht-Positionen - wollen sie nicht zum Mittel offen terroristischer Herrschaft greifen - auf Öffentlichkeit sowohl in der Außendarstellung als auch in bezug auf die innerorganisatorische Willensbildung angewiesen sind.

Der Begriff der "kommunikativen Relevanz" deutet zwar eine richtige Zielsetzung an, bleibt jedoch qualitativ noch zu unspezifisch, denn ein Urteil darüber, ob eine bestimmte Meinungsposition tatsächlich "Relevanz" beanspruchen kann, läßt sich im Grunde erst fällen, wenn sie dem öffentlichen Votum zugänglich gemacht wird, und die Rezipienten ein Urteil im Kontext ihrer eigenen sozialen, politischen, ökonomischen und sonstigen Interessenlage bilden.

In diesem Sinne kann zunächst nahezu jede Position kommunikativ relevant sein. Inwieweit sie dies in qualitativer Hinsicht tatsächlich ist, läßt sich dann ermitteln, wenn sie zur Meinungsbildung beigetragen hat. Vor allem aber läßt sich das Kriterium der "kommunikativen Relevanz" in bezug auf Organisationen nur schwer operationalisieren, was die Autoren auch selbst zugestehen. (162)

c. Spezifizierung des Relevanz-Begriffs

Wir hatten bereits deutlich gemacht, daß eine Gleichsetzung von personeller Repräsentanz in den Aufsichtsgremien und dem Kommunikations-Spektrum des Rundfunks ein schwerwiegender kommunikationspolitischer Strukturfehler wäre, da hierdurch die potentielle Vielfalt medienvermittelter öffentlicher Kommunikation begrenzt würde. Sowohl die meinungsbildenden, die kritischen als auch die gesellschaftlich innovatorischen Funktionen des Mediums Rundfunk würden hierdurch beeinträchtigt. Von der Besetzung der Gremien ist folglich nicht monokausal auf die Ausgestaltung des Programms zu schließen.

Institutionalisierte Repräsentanz birgt immer die Gefahr, daß dadurch spezifische gesellschaftliche Kommunikationsbeiträge und Meinungen ausgeblendet bzw. im Zuge gesellschaftlicher Entwicklung aktuell auftretende Artikulationsbedürfnisse nur mangelhaft repräsentiert werden; kommunikativer Pluralismus wird dadurch nicht garantiert.

Dieses kommunikationstheoretische- und politische Axiom unterstreicht daher die Notwendigkeit sowohl kommunikative Zugänglichkeit zum Programm im Sinne der Selbstdarstellung gesellschaftlicher Gruppierungen zu erweitern als auch die Bedingungen für Selbst- und Mitbestimmung der professionellen

Kommunikatoren über die publizistische Gestaltung und Auslegung des Programmauftrages zu sichern; (vgl. dazu Teil D) erst dadurch bietet sich die Möglichkeit, die prinzipiellen Schwächen des institutionalisierten Repräsentationsmodus in den Aufsichtsgremien zu überwinden und vor allem auch solchen Kommunikationsbedürfnissen zur Darstellung und Artikulation zu verhelfen, die entweder keine organisatorische Repräsentanz bzw. eine nur schwache oder kurzfristig aktuelle aufweisen können.

Zu denken wäre hier an spontane Gruppierungen - etwa Bürgerinitiativen - die eine "aktuelle Relevanz" gewinnen., indem sie gesellschaftspolitisch vernachlässigten Bedürfnissen oder nur mangelhaft öffentlich behandelten Problemen durch temporären Zusammenschluß eine demonstrative Publizität verleihen, deren organisatorischer Zusammenhalt jedoch eben nur von kurzer Dauer ist.

Hierzu zählen beispielsweise auch "latente" Gruppierungen, die eine kontinuierliche "Problem-Relevanz" aufweisen, sich jedoch kaum oder überhaupt nicht organisatorisch profilieren, zumindest keine Gruppen-Strukturierung im Sinne eines wechselseitigen und kontinuierlichen Kommunikations- und Austauschprozesses gewinnen. (Etwa soziale Randgruppen, bestimmte Minoritäten, alte und kranke Menschen): "(163)

Grundsätzlich bleibt jedoch zu betonen, daß es einen Bereich kommunikativer bzw. publizistischer Relevanz gibt, der sich überhaupt einer gruppen- oder organisationsspezifischen Bewertung entzieht. (164)

Aufsichtsgremien können jedoch nur mit organisierten Gruppierungen gebildet werden und hier bleibt zu klären, ob sich zumindest annäherungsweise qualitative Kriterien entwickeln lassen, die grundsätzlich zu berücksichtigen wären. Fragen wir also zunächst, ob sich in bezug auf Organisationen -

ihr öffentliches Handeln sowie ihre Teilnahme an der öffentlichen Willensbildung verfassungs- und kommunikationspolitisch Normierungen ergeben, die über den Tatbestand bloßer Öffentlichkeitsarbeit hinausgehen?

a.a. Der öffentliche Charakter von Organisationen im Bereich der politischen Willensbildung

Soziologisch feststellbar bemüht sich im Bereich der gesellschaftlichen Auseinandersetzung eine Reihe von Organisationen darum, den Meinungsbildungsprozeß und den Raum politischer Entscheidungen durch öffentliches Auftreten zu beeinflussen. Zu erörtern wäre jedoch, inwieweit sich zwischen dem Prinzip Öffentlichkeit und dem Organisationszweck eine spezifische Verbindung und daraus resultierende qualitative Bestimmung ergibt, die weder - unter Hinweis auf scheinbar nicht näher begründbare Differenzierungen oder aus einem grundsätzlich "antipluralen" Affekt heraus - Organisationen undifferenziert gleichsetzt. Mit Recht betont Alfred Weber: "Nicht nur die rein faktisch feststellende Analyse, sondern erst die Deutung aus dem Prinzipiellen heraus kann diese Kräfte legitimieren. Die reine Tatsachenkonstatierung bleibt im Positivismus befangen." (165)

Die kontinuierliche und demonstrative Präsenz von Organisationen im Prozeß öffentlicher und politischer Auseinandersetzung hat zur Einführung der analytischen Kategorie des öffentlichen Verbandes geführt, um damit deutlich zu machen, daß sich nicht alle gesellschaftlichen Organisationen, Vereinigungen usw. öffentlicher Mittel der gesellschaftlichen Auseinandersetzung bedienen.

Als Charakteristikum des öffentlichen Verbandes bezeichnete Theo Pirker in einem 1952 erschienenen Aufsatz - im Unterschied zu Interessengruppen und Parteien - den Umstand, "daß sie zu allen Fragen der Politik Stellung zu nehmen gezwungen sind, da sie von allen politischen Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar selbst getroffen werden. Die typischsten Organisationen, die wir als öffentliche Verbände bezeichnen können, wären ein Unternehmerverband und die Gewerkschaften ... Die Methoden der politischen Praxis der öffentlichen Verbände sind die unmittelbare Beeinflussung des Parlaments und die Beeinflussung der öffentlichen Meinung." (166)

Kriterien öffentlicher Verbände seien - so Joachim Hirsch: "Entfaltung gesellschaftlicher Macht und damit die Existenz eines vom Gemeinwohl her zu motivierenden öffentlichen Interesses, (Komma im Orig. HS) sowie Publizität und damit die Herstellung einer gewissen Verantwortungsbeziehung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten oder der Allgemeinheit. Durch diese Publizität unterscheiden sich die öffentlichen Verbände von anonymen Machtgruppen, denen zwar objektiv öffentliches Interesse zukommt, die sich aber öffentlicher Kritik entziehen. Die Publizität der öffentlichen Funktionen zwingt den Verband dazu, sie öffentlich zu begründen und gegebenenfalls zu rechtfertigen." (167)

Obgleich sowohl Pirker wie Hirsch eine Differenzierung beispielsweise zwischen Unternehmer-Organisationen und Gewerkschaften vornehmen, verbleibt die Charakterisierung als öffentlicher Verband noch zu sehr im funktionalen Bereich, indem zwar die öffentliche Aktivität registriert wird, jedoch nicht die existentiell notwendige Verquickung von Mitglied, Organisation und Öffentlichkeit.

Auf einen strukturellen Unterschied innerhalb der öffentlichen Verbände und Organisationen - speziell zwischen Wirt-

schaftsverbänden und Gewerkschaftsorganisationen hat allerdings in bemerkenswerter Schärfe der junge Rüdiger Altmann aufmerksam gemacht, dessen Ausführungen noch keine Hinweise auf die im wesentlichen von ihm später begründete Konzeption einer formierten Gesellschaft (168) enthalten. (Es sei denn, man sieht eine Verbindung zwischen der Integrationslehre - der er hier offenbar bereits anhängt - und dem Modell der "Formierten Gesellschaft"): "... der Unternehmer und Arbeitgeber ist nur in einer bestimmten Funktion Mitglied, der Arbeiter im grundsätzlichen Sinn: als Person und in seiner Existenz." (169)

Hieraus resultiert folglich ein spezifischer Status der Gewerkschaften: "Die öffentliche Funktion der Gewerkschaften ... ergibt sich nicht aus solcher Eigenverwaltung gesicherter und vorgegebener Bereiche, sondern aus ihrem Charakter als Willensverband. Daher kann die Gewerkschaft sowohl ihrer Struktur als ihrer Position im Gefüge der Gesellschaft nach ihre Aufgabe nur durch intensive Teilnahme und Öffentlichkeit erfüllen, und zwar ist sie, da die Arbeitnehmer, deren Organisation sie ist, über keinen unabhängigen sozialen Eigenbereich verfügen, neben der Bekanntmachung ihrer öffentlichen Meinung viel stärker auf das öffentliche Handeln angewiesen, auf die *s o l i d a r e* (gesperrt im Orig. HS) Aktion." (170)

Akzeptiert man eine derart qualitative Differenz in bezug auf die Bedeutung des Prinzips Öffentlichkeit und dem Organisationszweck, die hier an dem markantesten Beispiel von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften exemplarisch deutlich wird, so läßt sich folgern, daß eine Unterscheidung zwischen einzelnen Organisationen, bezogen auf ihre Teilnahme an öffentlicher Auseinandersetzung vor allem der Frage nachzugehen hätte, inwieweit die einzelnen Mitglieder erst qua

Organisation politisch, sozial usw. handlungsfähig werden und damit existentiell auf Teilnahme an Öffentlichkeit angewiesen sind.

Daß aus solchen strukturellen Unterschieden zwischen Verbänden und Organisationen auch eine spezifische - historisch gewandelte - soziale Funktion von "Versammlungs-, Vereinigungs-, Meinungs-, Presse- und Parteigründungsfreiheit" resultiert, verdeutlicht Ulrich K. Preuß: "In ihrem historischen Ursprung als politische Kampfmittel des Bürgertums dienten sie dazu, einen nicht demokratisch legitimierten Herrschaftsapparat durch umfassende Mobilisierung politischer Willensbildung und -äußerung zu beeinflussen und zu verändern. Nachdem das Problem in dieser historischen Konstellation obsolet geworden ist, haben diese Rechte deshalb dennoch nicht ihren polemischen Charakter verloren. Unter heutigen gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen ökonomische und soziale Macht sich unschwer in politische Macht umsetzt, sind sie die politischen Instrumente derer, die soziale und politische Macht überhaupt nur durch Vereinigung, Versammlung, Meinungsäußerung, kurz: durch unmittelbare Teilnahme konstituieren können. In der Wirklichkeit der interessengespaltenen Gesellschaft unterscheiden sich die bestehenden sozialen Verbände daher danach, ob sie bestehende ökonomische, kulturelle und andere nicht demokratisch legitimierte Positionen verteidigen und dadurch die politische Macht dieser Verbände nur die Summe der ökonomischen usw. Macht ihrer Mitglieder ist, oder ob erst die demokratisch-solidarische Organisation verfügungsunterworfenen Individuen politische Macht konstituiert. Es ist der Unterschied zwischen Realverbänden und politischen bzw. sozialen Willensverbänden. Nur die letzteren beruhen ausschließlich und unmittelbar auf der demokra-

tischen Teilnahme ihrer Mitglieder, sie sind existentiell auf die Teilnahmerechte des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes angewiesen." (171)

Entschiedene Bedenken gegen die von Preuß entwickelte Differenzierung hat freilich Rudolf Steinberg vorgetragen. Eine Unterscheidung zwischen - wie er formuliert - "Status quo verteidigenden" und "emanzipatorischen" Verbänden hält er, unter Verweis auf Art. 9 GG, der "alle Interessenverbände - in den Grenzen des Abs. 2 - ungeachtet ihrer konkreten Zielsetzung" schütze, für unzulässig. (172) Was er indessen übersieht ist, daß Preuß von einem Bereich organisierter politischer Öffentlichkeit ausgeht und von daher einen verfassungsrechtlich öffentlichen Status von Organisationen bezogen auf Teilnahme an öffentlicher Willensbildung und Auseinandersetzung begründet, ohne indessen die Grundrechte der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, die aus Art. 9 GG resultieren, zu leugnen. Die Unterschiede ergeben sich jedoch in bezug auf die Funktion der Verbände und daraus möglicherweise resultierende Rechtsfolgen, eine Konsequenz, die Steinberg im Übrigen selbst akzeptiert, wenn er es wiederum für "verfassungsrechtlich zulässig erachtet", ... "die unterschiedlichen sozialen Voraussetzungen der einzelnen Organisationen bei einer um Verbesserung der Chancengleichheit bemühten Regelung des Verbandswesens zu berücksichtigen." (173)

Die Unterscheidung zwischen Realverbänden und Willensverbänden (174) drückt vielmehr eine enge Verklammerung mit dem Demokratiegebot der Art. 20 Abs. 1 GG aus, denn "Willensverbände sind der organisatorische Ausdruck für den verfassungsrechtlich anerkannten Anspruch auf Politisierung privat verfügbter Besitzstände, während die Realverbände der organisatorische Ausdruck eben jener Besitz- und Verfügungsreservate sind. Es sind daher Verbände zur Verteidigung privater

Verfügungsreservate von solchen zu unterscheiden, die zur Politisierung, das heißt zur Überführung dieser Reservate in demokratische Selbstbestimmung drängen." (175)

Die Frage stellt sich, in-wiefern daraus unterschiedliche Rechtsfolgen abzuleiten sind, die Differenzierung also etwa mit dem Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 III GG kollidiert. Herbert Krüger hat ja unter ausdrücklicher Bezugnahme darauf, eine qualitative Bewertung von Organisationen als unzulässig bezeichnet. (176) Die qualitative Unterscheidung - und dies sei ausdrücklich betont - bezieht sich auf den strukturellen Charakter von Organisationen im Bereich öffentlicher gesellschaftlicher Auseinandersetzung, wobei an unterschiedliche soziale Voraussetzungen angeknüpft und danach gefragt wird, welche Mittel zur Beeinflussung des öffentlichen Willensbildungsprozesses angewandt werden. Wenn die Herstellung egalitärer Voraussetzungen zur Teilnahme am öffentlichen Auseinandersetzung ein grundlegendes Demokratie-Gebot ist, so sind hierbei auch in diesem Sinne qualitative Aspekte zu berücksichtigen.

Daß solche Differenzierungen, die an sozialer Ungleichheit anknüpfen verfassungsrechtlich geboten sind, hat Ridder an einem besonders prägnanten Beispiel aus dem Bereich sozial-politischer Auseinandersetzung zwischen "Arbeitnehmer"- und "Arbeitgeberorganisationen" deutlich gemacht, die eine formale rechtliche Gleichbehandlung des Agierens aufgrund der unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen sowie der qualitativ divergierenden internen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen in beiden Organisationen geradezu verbietet: "So sind Streik und Aussperrung ungleich, weshalb ihre Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber nicht per se gegen den grundrechtlichen Gleichheitsgrundsatz verstoßen kann." (177) Ungleichbehandlung dieser Art erweist sich auch

im Hinblick auf die notwendige Herstellung egalitärer Bedingungen im Bereich der Öffentlichkeit als die logische Folgerung des demokratischen Postulats:

Danach hätten solche Organisationen, die sich nicht vorgegebener Machtpositionen (sozial, ökonomisch) zur Beeinflussung des Bereiches öffentlicher Auseinandersetzung bedienen, vorrangigen Schutz zu genießen und einen die egalitären Bedingungen erst herstellenden, bevorzugten Anspruch auf Vertretung in öffentlichen Institutionen.

Im Anschluß an diese Ausführungen läßt sich somit zunächst ein, den jeweiligen Sachbereich der Organisationen übergreifendes Kriterium formulieren, das einen bevorrechtigten Anspruch auf Vertretung in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten begründet und in bezug auf den Öffentlichkeitsanspruch gesellschaftlicher Verbände, Gruppierungen usw. eine Legitimationsbasis schafft: Es ist der "öffentlichkeitskonstitutive" Charakter von Organisationen. Dies meint, daß weder das Faktum empirisch feststellbarer Öffentlichkeitsarbeit noch die öffentliche Bedeutung einer Organisation, sondern vorrangig die konstitutive Bedeutung des Prinzips Öffentlichkeit zum Unterscheidungsmerkmal wird. Erst durch Organisation werden die einzelnen Mitglieder politisch, sozial usw. handlungsfähig und indem sie in diesem Sinne existentiell auf Öffentlichkeit angewiesen sind, haben sie zugleich auch im innerorganisatorischen Bereich Öffentlichkeit herzustellen; sie unterscheiden sich damit von Verbänden, die zwar ebenfalls öffentlich agieren, damit jedoch vorrangig demokratisch nicht legitimierte Positionen, die etwa auf ökonomischer Macht basieren, verteidigen oder mit zusätzlicher lobbyistischer Macht versehen.

Der notwendig öffentlichkeitsbezogene Charakter von Organisationen verweist also zugleich auf eine organisationsinterne

demokratische Struktur.

Den Gedanken der demokratischen Binnenstruktur hat im Übrigen Lenz als ein wichtiges Unterscheidungs-Kriterium für die Entsendungsberechtigung von Organisationen in die Gremien der Rundfunkanstalten bezeichnet, (178) ohne allerdings auf die grundsätzliche Bedeutung dieses Prinzips für Qualitätsanspruch und Legitimationsbasis im Bereich der öffentlichen Auseinandersetzung hinzuweisen.

Die notwendige Verbindung zwischen dem Bereich der öffentlichen, politischen Teilnahme und der demokratischen Legitimation, hat Wolfgang Abendroth als immanente Anforderung des Grundgesetzes deutlich hervorgehoben:

"Will er demokratischer Staat sein, so muß er es auch als legitim anerkennen, daß die Verbände, die diese sozialen Gruppen vertreten, auf die staatliche Willensbildung einwirken wollen. Aber er muß darauf bedacht bleiben, daß dieser Prozeß sich demokratisch- und deshalb durch das gesamte Volk, das über die staatliche Willensbildung letztlich entscheiden und sie tragen soll, kontrollierbar, also öffentlich vollzieht, und daß auch in diesen Verbänden die demokratische Mitwirkung der Mitglieder gewährleistet bleibt. Anonyme und geheime Einwirkungen auf Entscheidungen der öffentlichen Gewalt gefährden seine demokratische Struktur in gleicher Weise, wie die Einflußnahme von Organisationen, deren innere Struktur selbst auf sozial vorgegebene Machtstrukturen (z.B. wirtschaftlicher Macht), nicht aber auf demokratischer Mitwirkung aller Beteiligten beruht. Deshalb ist die in Art. 21 Abs. I S.3 für die politischen Parteien ausdrücklich normierte Pflicht, ihre 'innere Ordnung' an 'demokratischen Grundsätzen' zu orientieren und die in Art. 21 Abs. I S.4 ebenso zunächst nur den politischen Parteien gestellte Aufgabe, über die Herkunft ihrer Mittel (und damit über die

Möglichkeiten der Einwirkung auf ihre Willensbildung) öffentlich Rechenschaft abzulegen, zwar für andere Verbände, Organisationen, Vereine und Gesellschaften aller Art nicht obligatorisch, aber nach dem Sinn des Grundgesetzes als eines demokratischen Verfassungssystems doch der Maßstab für die demokratische Legitimität der Einwirkungsmöglichkeiten solcher Vereinigungen auf die politische Willensbildung des Volkes und der staatlichen Organe." (179)

In bezug auf den verfassungspolitischen "Öffentlichkeitsrang" von Organisationen kann in diesem Sinne insofern auch noch kein prinzipieller Unterschied gegenüber Parteien vorgenommen werden, da ihr spezifisch öffentlicher Charakter und ihre demokratische Binnenstruktur an denselben Verfassungspostulaten zu messen sind.

"Öffentlich im Sinne der Legitimation durch die Verfassungsordnung des Grundgesetzes und einer auf diese Legitimation bezogenen spezifischen Verantwortlichkeit sind daher jene Gruppen und Organisationen, die an der Auseinandersetzung um die Verteilung des Sozialproduktes teilnehmen und auf diese Weise ihrerseits die Teilnahme ihrer Mitglieder und Anhänger, oder ganz allgemein der 'Staatsbürger', an diesen politisierten Prozessen vermitteln: Parteien, Gewerkschaften und andere auf der bloßen Selbstorganisation von Mitgliedern beruhende Verbände." (180)

Die verfassungsrechtlich öffentliche Stellung der Kirchen ist demgegenüber zweifellos ambivalenter, da ihre verfassungsmäßige Einordnung nicht in gleicher Weise auf Art. 21 GG Bezug nimmt; gleichwohl sind sie in besonderer Form durch Art. 140 GG verfassungsmäßig in bezug auf ihre soziale und kulturelle Stellung anerkannt und haben den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Korporation. (181) Ihre interne Struktur unterliegt nicht qua Verfassung einer spezifischen demokratischen "Verantwortlichkeitsnorm", wodurch ihr Status nicht in dem Maße

materiell öffentlich ist wie bei genuinen Teilnahmeverbänden. Dennoch ergeben sich wohl einige Parallelen: Wenn der notwendig öffentlichkeitsbezogene Charakter einer Organisation meint, daß ihre Mitglieder erst durch Zusammenschluß öffentlich handlungsfähig werden und die Organisation nicht Ausdruck eines sozialen Eigenbereichs ist, so hat wohl auch die Gemeinde als der Zusammenschluß gleichgesinnter Gläubiger öffentlichen Charakter. (In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Diskussion aufschlußreich, kirchliche Gremienvertreter auf Synoden wählen zu lassen, wodurch eine bisher nicht vorhandene demokratische Willensbildung und Legitimation gewährleistet würde.) (182) Insofern stehen die Kirchen "als Massenverbände ungeachtet eines starken Übergewichts der Kirchenbürokratien den Willensverbänden näher (...) als den Realverbänden." (183)

Eine undifferenzierte Gleichsetzung von Organisationen und Verbänden als Interessengruppen oder pressure-groups wie sie in der funktionalen Verbandstheorie vorgenommen wird (184) - wobei allenfalls eine formale Abgrenzung zu den Parteien erfolgt - berücksichtigt nach unserer Ansicht also zu wenig den unterschiedlichen Charakter ihres öffentlichen Handelns und ihre qualitative Stellung in der Verfassungsordnung. Auch für die institutionalisierte Teilnahme an öffentlicher Rundfunkaufsicht hätten derartige Kriterien Berücksichtigung zu finden, da sie einerseits den gewandelten sozialen Bedingungen des Öffentlichkeitsprinzips Rechnung tragen, andererseits auch auf die spezifische Demokratie-Funktion des Mediums Rundfunk als Mittler und Faktor innerhalb des öffentlichen Kommunikationsprozesses Bezug nehmen.

b.b. Schlußfolgerungen in bezug auf den Relevanz-Begriff

Der Begriff der "gesellschaftlich relevanten Gruppen" ist in seiner Allgemeinheit für kommunikationspolitische Entscheidungen wenig präzise.

Prinzipiell ist daher zunächst zwischen einem kommunikationsbezogenen und einem organisations- bzw. institutionsbezogenen Begriff der Relevanz zu unterscheiden.

Was publizistisch oder kommunikativ relevant ist, muß nicht immer ein organisationsspezifisches Korrelat haben; diese Differenzierung gilt es bei der Aufgabenstellung des Rundfunks - also der Programmgestaltung - zu berücksichtigen.

Bezogen auf Organisationen sind zunächst mehrere Ebenen möglicher Definition zu unterscheiden:

1. Macht und Größe einer Organisation
2. Öffentliche Bedeutung und öffentliche Artikulation
3. Öffentlichkeitskonstitutiver Charakter und demokratische Struktur
4. Rundfunkbezogener Charakter
5. Aktuelle Bedeutung

Kriterien wie Macht, Größe, oder öffentliche Bedeutung einer Organisation können kaum vorrangige Charakteristika sein. Sie geben keinerlei Hinweise auf qualitative Aspekte, die einen Zusammenhang zwischen dem Prinzip medienvermittelter öffentlicher Kommunikation und dem anzustrebenden egalitären Charakter dieses Kommunikationsprozesses ermöglichen; zusätzlich würden ohnehin privilegierte gesellschaftliche Positionen verstärkt. Öffentlichkeitsarbeit, verstanden als öffentliche Sympathiewerbung für Interessen, die als solche selber nicht grundsätzlich öffentlich sind, rechtfertigt kein Anrecht auf Rundfunkkontrolle.

Die aktuelle Bedeutung einer Gruppe oder Organisation vermag für eine institutionalisierte Rundfunk-Aufsicht nur schwer operationalisierbare Kriterien zu liefern. Sie ist allerdings für den Programm-Bereich im Sinne der Vermittlung und Selbstdarstellung relevant. Als Übergreifendes qualitatives Kriterium bietet sich sowohl verfassungs- wie kommunikationspolitisch nach unserer Ansicht vorrangig das Kriterium des "öffentlichkeitskonstitutiven" also notwendig öffentlichkeitsbezogenen Charakters von Organisationen an; im Unterschied zum formalisierten Verböndepöuralismus wird "Relevanz" hier im Hinblick auf die unterschiedliche Form, Struktur und Zielsetzung des öffentlichen Handelns von Organisationen bezogen.

Ein weiteres Relevanz-Kriterium ergibt sich schließlich aus dem Bezug zur Programmaufgabe des Rundfunks, das nicht nur organisations- sondern auch personen- oder institutionsbezogen gewertet werden kann.

4. Konsequenzen für die Besetzung der Rundfunk/Fernsehräte

Im Hinblick auf eine institutionalisierte Rundfunk-Aufsicht ergeben sich aus den hier entwickelten Kriterien vor allem folgende Legitimationsgrundlagen und Lösungsmöglichkeiten:

1. Politische Parteien können in bezug auf Teilnahme an der Rundfunk-Aufsicht einen legitimen Anspruch erheben. Er resultiert aus ihrer Stellung im Verfassungsgefüge, ihrer hervor gehobenen Teilnahme an der politischen Willensbildung sowie den Anforderungen an ihre demokratische Struktur. Sie haben einen auf Teilnahme basierenden materiell-öffent lichen Status. Sie unterscheiden sich von anderen öffent lichen Willensverbönden allein durch die Tatsache, daß

sie an Wahlen teilnehmen, die unmittelbare Beteiligung an der politischen Willensbildung im Parlament anstreben und über "ein politisches Programm (verfügen), dessen Forderungen im Wege der Teilnahme an der politischen Willensbildung verwirklicht werden sollen." (185)

Dies bedeutet allerdings nicht, daß sich Parteien als "Monopolisten" der politischen Willensbildung verstehen können. (186)

Für die Besetzung der Aufsichtsgremien resultiert daraus, daß der Anteil der von Parteien entsandten Vertreter quantitativ begrenzt sein sollte. (187)

Teilnahme von Parteien an der Rundfunkaufsicht meint allerdings nicht, daß dabei nur solche Parteien zu berücksichtigen wären, die in den jeweiligen Parlamenten vertreten sind. Was im Rahmen des parlamentarischen Systems eine Funktion haben mag (Fünf-Prozent-Klausel) - vor allem um Mehrheitsbildungen zu ermöglichen - kann für publizistische Institutionen keine Gültigkeit beanspruchen. (188)

2. Erhöhten Anspruch auf Vertretung in den Aufsichtsgremien haben weiterhin solche nicht als Partei fungierenden Organisationen, deren soziales, kulturelles, politisches Engagement notwendig öffentlichkeitsbezogen ist, deren politische Macht also nicht auf vorgegebener ökonomischer Verfügungsgewalt beruht, sondern sich erst durch freiwillig solidarischen Zusammenschluß konstituiert. Hierzu zählen insbesondere gewerkschaftliche Organisationen, die in besonderem Maße den Charakter eines demokratischen Willensverbandes tragen. Ihre politische Handlungsfähigkeit ist mit dem Prinzip Öffentlichkeit unmittelbar verquickt, da der Organisationszweck vor allem darauf gerichtet ist, Macht- und Herrschaftspositionen öffentlicher Kontrolle

und gesellschaftlicher Selbstbestimmung zugänglich zu machen.

3. Auch Kirchen haben aufgrund ihres in der Verfassung besonders hervorgehobenen öffentlich-rechtlichen Charakters und ihrer spezifischen Öffentlichkeitsfunktion Anrecht auf Vertretung in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten.
4. Zu berücksichtigen wären ferner vor allem Organisationen, die eine spezifische Beziehung zum Programmauftrag des Rundfunks - also gewissermaßen "kommunikative Kompetenz" - aufweisen: Produzenten-Organisationen und Organisationen aus dem künstlerischen und erzieherischen Bereich. Auch dabei hätten jedoch der notwendig öffentlichkeitsbezogene Charakter der Organisation - in dem hier entwickelten Sinne - zu gelten.
5. Grundsätzlich sollte bei Organisationen garantiert sein, daß nicht nur "oligarchische" Verbandsspitzen einen Sitz im Rundfunkrat wahrnehmen; dies mußte durch ein vorgeschriebenes demokratisches Wahlverfahren geregelt werden, das gewährleistet, daß auch innerhalb der Organisation "kommunikative Rückkoppelung" stattfindet. (189)
6. Schließlich sollte jeder Rundfunkrat die Möglichkeit haben, Einzelpersonlichkeiten und Vertreter von Institutionen in begrenzter Zahl als Berater für bestimmte Sachbereiche zu kooptieren.

V. Zusammenfassung

Öffentliche Kontrolle und Staatsaufsicht

Medienstrukturen, die dem öffentlichen Recht unterliegen, also nicht privatwirtschaftlich organisiert sind, können kaum mit unmittelbarer staatlicher Organisation identifiziert werden, wenn der verfassungspolitisch normierte Anspruch nach "Unabhängigkeit" im Interesse der kommunikativen Funktionen sowie der Kritik, Kontroll- und Innovations-Aufgaben des Mediums Gültigkeit haben soll.

Die gesellschaftlich kontrollierte Autonomie des Rundfunks deckt sich weder mit einem Öffentlichkeitsbegriff der die Regelung privatautonomer, in einer auf Interessengleichheit homogener Sozialgruppen basierenden Sphäre meint, noch mit einem Öffentlichkeitsverständnis, das öffentliche Funktionen, wenn sie nicht privat sind, nur als an sich staatliche Aufgaben begreifen kann. Nicht privatwirtschaftlich organisierte Medien haben einen öffentlichen Status, der nicht identisch ist, mit einem historisch obsoleten institutionell öffentlichen Sektor des Staates. Die Kriterien des traditionellen Staats- und Verwaltungsrechts werden den Struktur-Aspekten öffentlicher Medien-Verfassungen unter gewandelten gesellschaftlichen Bedingungen nicht gerecht.

Insofern ist zwischen öffentlicher Kontrolle und staatlicher Aufsicht zu unterscheiden.

Diese Unterscheidung berücksichtigt, daß die spezielle Konstruktion des Rundfunks einem besonderen öffentlichen Interesse gerecht wird; die Aufgabenstellung des Mediums verweist u.a. auch auf eine kritische Dimension sowohl gegenüber dem Sektor demokratisch nicht legitimierter privater Herrschaft als auch gegenüber der unmittelbaren staatlichen Administration.

Jegliche Theorie einer doppelten Rundfunkaufsicht, über die Aufsicht der Gremien hinaus-durch Exekutiv-Organen-widerspricht insofern der grundrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit und ist Ausdruck mangelnder sozialhistorischer und kommunikationspolitischer Differenzierung.

Zu entfallen hätten folglich:

- Eine eingeschränkte Rechtsaufsicht über die Rundfunkanstalten - (190)
- Kontrollrechte der Exekutive über Haushalts- und Wirtschaftsfragen -
- Ein Bestätigungs- oder Auswahlrecht der jeweiligen Exekutive gegenüber entsendungsberechtigten Organisationen -
- Das Entsendungsrecht von Regierungsvertretern in die Aufsichtsgremien -
- Auflagen von Landesregierungen in bezug auf die Satzungen der Sender -

Ebenso problematisch ist die Gebührenregelung durch Staatsverträge. Die ausreichende Finanzierung der Rundfunkanstalten ist Angelegenheit der Aufsichtsgremien bzw. unabhängiger Kommissionen.

Gremienstruktur und öffentliche Kontrolle

Die bisherige Aufgabenverteilung der Aufsichtsgremien ist nicht einheitlich.

Zu unterscheiden wäre zwischen dem Rundfunk/Fernsehrat als dem eigentlichen gesellschaftlich-kommunikationspolitischen Aufsichtsorgan und dem Verwaltungsrat als dem innerbetrieblichen Aufsichtsorgan.

Öffentliche Kontrolle über die Rundfunkanstalten im Programmbereich umfaßt Aufsichts- und Beratungsfunktionen aber auch das Prinzip der "kommunikativen Zugänglichkeit".

Zwischen personeller Repräsentanz in den Aufsichtsgremien und kommunikativer Repräsentanz im Kommunikationsbereich des Rundfunks ist zu differenzieren.

Die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien

Die Vermittlung des Diskussionsprozesses außerhalb des Parlaments sowie die kritischen Funktionen des Mediums Rundfunk gegenüber dem Parlament selber, erfordern die institutionelle Sicherung kritischer Publizität ohne einen in bezug auf die Delegation von Gremienvertretern dominierenden Einfluß der Legislative.

Das autonome Entsendungsrecht von Organisationen und Verbänden ist eine den Kommunikations-Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und dem Prinzip der gesellschaftlich kontrollierten Autonomie entsprechendes kommunikationspolitisches Prinzip-

Gegen eine formal-pluralistische Besetzung der Aufsichtsgremien sind allerdings einige Bedenken vorzutragen:

Die unterschiedliche Funktion, Struktur und Aufgabe gesellschaftlicher Organisationen, Gruppen und Verbände sowie ihre jeweilige Stellung im Verfassungsgefüge werden dabei zu wenig berücksichtigt.

Unter der Voraussetzung, daß organisierte, personelle Repräsentanz in den Aufsichtsgremien und kommunikative Repräsentanz unterschieden werden, bieten sich als Unterscheidungsmerkmale für entsendungsberechtigte Gruppierungen vor allem an:

Das Kriterium des "öffentlichkeitskonstitutiven" Charakters einer Organisation als übergreifendes kommunikations- und verfassungspolitisches Prinzip; dies bedeutet, daß die Organisation gleichsam existentiell auf Teilnahme an öffentlicher Auseinandersetzung angewiesen ist und ihre einzelnen Mitglieder durch Öffentlichkeit überhaupt erst politisch, sozial usw. handlungsfähig werden. Weiterhin: Das besondere Interesse und eine spezifische Beziehung zum Programmauftrag des Rundfunks. (kommunikative Kompetenz).

In bezug auf eine institutionalisierte Vertretung in den Aufsichtsgremien lassen sich darüberhinaus nach unserer Ansicht keine genaueren kommunikationspolitischen Kriterien angeben.

D. LEGITIMATIONSGRUNDLAGEN EINER MITBESTIMMUNG IM RUNDFUNK

I. Einleitung

Wie im historischen Teil der Arbeit dargestellt wurde, ist die Frage erweiterter Mitwirkungsrechte von Rundfunk-Mitarbeitern bereits in den Anfangsjahren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vor allem in der Gruppe Funk im DGB, der späteren Rundfunk-Fernseh-Film-Union, ausführlich diskutiert worden.

Die wenig effektive Sicherung von Freiheits- und Partizipationsrechten der Produzenten zählt folglich bereits zu den Verdünnissen aus der Gründungsphase der Rundfunkanstalten.

Erlaubten die Betriebsrätegesetze von 1955 jedoch immerhin noch eine relativ weiträumige Freiheit bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, so sind diese Möglichkeiten durch die Übernahme von Personalvertretungsgesetzen gesetzlich beschränkt worden. Der Charakter der Personalvertretungsgesetze aber - darauf wurde bereits verwiesen - wird der spezifischen Struktur und Aufgabe des Rundfunks nicht gerecht. Restriktive Veränderungen der Aufsichtsgremien, eine der öffentlich-rechtlichen Konstruktion zuwiderlaufende Verflechtung der Rundfunkanstalten mit dem Kapitalmarkt und daraus resultierend kommerzielle Einflüsse auf die Programmgestaltung, die Tendenz, journalistische Arbeit durch Richtlinien und Auflagen zu reglementieren wie auch der zunehmende parteipolitische Personal-Proporz vor allem auf der oberen und mittleren Hierarchie-Ebene, haben schließlich vollends deutlich gemacht, daß eine in ihren Aufgaben beschränkte Personalvertretung kommunikationspolitisch bedenklich ist. Die Statutenbewegung hat das demokratische Defizit im internen Aufbau der Anstalten - **charakterisiert durch hierarchisch-bürokratische Kompetenzverteilung und einseitig vertikale Entscheidungsstrukturen in grundsätzlich**

Finanz-, Personal-, Struktur- und programmpolitischen Angelegenheiten - mit ihren Forderungen nach erweiterter Partizipation der Programm-Mitarbeiter massiver öffentlich thematisiert, als es in den Jahren zuvor geschehen war.

Wir hatten dargelegt, daß die Problematik einer Reform und Demokratisierung der Rundfunkanstalten nach dem hier vertretenen kommunikationspolitischen Ansatz, auf der Grundlage des öffentlich-rechtlichen Systems **erörtert** wird; insofern waren zunächst die kommunikationspolitischen Grundlagen einer öffentlichen Kontrolle "freizulegen". Die Klärung dieses Problems hätte immerhin ergeben können, daß bei entsprechend "optimaler" Besetzung der Aufsichtsgremien und Präzisierung ihrer jeweiligen Kmpetenz-Bereiche, Forderungen nach "mehr Mitbestimmung" zu den Akten medienpolitischer Fehleinschätzungen zu legen gewesen wären. Uns scheint aber, daß eine Reform der öffentlich-rechtlichen Struktur, die sich allein auf die Aufsichtsgremien und ihre Besetzung beschränkt, zu kurz greift. Nach der hier vertretenen These hat vielmehr die Ausweitung innerorganisatorischer Partizipation eine für das öffentlich-rechtliche Rundfunk-System grundsätzliche Bedeutung, die selbst bei partieller Korrektur des Besetzungsmodus der Aufsichtsgremien nicht obsolet wird. Mitbestimmung wird insofern nicht ^{als} kurzfristiges Strukturelement betrachtet, daß aktuell herrschende organisatorische Mängel aufheben kann, sofern diese jedoch beseitigt sind, auch seine Eigenbedeutung verliert; selbst **verbesserte** Bestimmungen einer öffentlichen Kontrolle über den Rundfunk können kaum verhindern, daß sich machtpolitische Interessen in den Aufsichtsgremien manifestieren. Eine Sicherung von Freiheits- und Mitbestimmungsrechten der Rundfunk-Mitarbeiter gewinnt dadurch ihre Bedeutung und Legitimation: innere demokratische Verfassung und öffentliche

Repräsentanz stellen vielmehr erst jene notwendig "kommunikable Struktur" her, die für die Erfüllung der Rundfunk-Aufgabe Voraussetzung ist.

Die entscheidende Frage lautet allerdings: Wie sind öffentliche Kontrolle und innerbetriebliche Partizipation strukturell miteinander zu verbinden?

Den weiteren Gang der Untersuchung bestimmen vor allem folgende Aspekte:

Zunächst sind die grundlegenden Prinzipien des Mitbestimmungskonzeptes darzulegen; in einem ersten Abschnitt wird der allgemeine gesellschaftspolitische Aspekt von Mitbestimmung - ihre Legitimation und Qualität - sowie ihre spezifische Bedeutung für den Medienbereich erörtert. Hieran schließt sich eine sowohl verfassungs- wie kommunikationspolitische Auseinandersetzung mit grundlegenden Einwänden gegen erweiterte Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk an.

Nach einer Darstellung gegenwärtig geltender Mitbestimmungs- und Mitwirkungsregelungen folgen Überlegungen zu einer differenzierten Beteiligungs-Konzeption, die dem Charakter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angemessen ist.

II. Mitbestimmung als Moment realer Demokratie

1. Allgemeine Aspekte der Mitbestimmung

Kontrovers in der allgemeinen Demokratie-Theorie wie auch bei der Interpretation normativer Ansprüche des Grundgesetzes ist vor allem die Frage nach dem materiellen Gehalt des egalitären Prinzips. Demokratie als Prinzip der politischen Organisation des "Staates" oder Ergänzung der politischen Verkehrsformen durch institutionell gesicherte Formen demokratischer Teilhabe im Bereich gesellschaftlicher Strukturen - so läßt sich der zentrale Streitpunkt pointiert formulieren.

Die "politische Historie" zeige - betont Ridder, daß eine nur "staatliche Demokratie ohne gesellschaftlichen Rückhalt ... zum Scheitern verurteilt" sei.(1) Er meint das Weimarer Beispiel; und gerade dieser Hinweis verdeutlicht die Anfälligkeit einer formal verstandenen Demokratie, der die Ausweitung zur sozialen fehlt, wodurch sie eigentlich erst gesichert scheint.

"Der innere Widerspruch des bloß formaldemokratischen Staates in der liberal-kapitalistischen Gesellschaft, die ihn erzeugt hat," schrieb Abendroth vor Jahren, gleichwohl nach wie vor von grundsätzlicher politischer Bedeutung, "kann in der konkreten Lage, die in der gegenwärtigen Periode monopol-kapitalistischer Entfaltung der modernen industriellen Massengesellschaft besteht, nur in zwei Richtungen seine Lösung finden: entweder erweitert sich die formale Demokratie der staatlichen Organisation zur sozialen der Gesellschaft und entfaltet dadurch ihr eigenes Wesen; oder aber: die wirtschaftlichen Machtträger der Partialinteressen in der Gesellschaft streifen die demokratische Form der politischen Organisation - des Staates also - ab und begeben sich dabei auch ihrer liberalen Tradition." (2)

Apologeten eines formalisierten Verständnisses von demokratischer Organisation (3) vermögen vor allem ein grundlegendes Mißverhältnis in der eigenen theoretischen Position kaum aufzulösen: Der postulierte Anspruch, daß sich Demokratie durch Teilnahme des zur politischen Selbstbestimmung fähigen Bürgers verwirkliche, wird dann zur inhaltsleeren Floskel, wenn die Überwiegende Mehrheit der Lohn- und Gehaltsabhängigen mit der sozialen Realität einer Arbeitswelt konfrontiert ist, die eine Mitgestaltung ausschließt oder nur beschränkt zuläßt.

Ein solcher Dualismus zwischen weitgehender Fremdbestimmung im Arbeitsprozeß in der der Einzelne Entscheidungen, die seine sozial-ökonomische Existenz betreffen, als Objekt erfährt und der hiervon losgelösten Sphäre "staatsbürgerlicher" Betätigung, die ihn zugleich dazu auffordert, sich als politisches Subjekt selbstbestimmend zu betätigen, trübe allerdings den demokratischen Gedanken in seinem Kern: Die Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen und politischen Prozeß, zu aktiver Partizipation also, muß dann überhaupt gefährdet erscheinen, wenn sie in wesentlichen Bereichen der sozialen Existenz aufgrund vorherrschender Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse nicht zur Entfaltung gelangen kann.

Mit Recht hebt daher Richard Schmid die Dialektik von Freiheit und sozialer Gleichheit hervor: "Die auf der Ungleichheit beruhende Freiheit, also die Freiheit derer, die (nach George Orwell) gleicher sind als die anderen, ist keine Freiheit. Die Freiheit eines Teils ist die Unfreiheit des Ganzen ..." (4)

Es stellt sich die Frage, inwieweit diese prinzipielle Kontradiktion, die die demokratischen Organisationen einer ständigen Labilität ^{würde} unterwerfen vor den Ansprüchen der bundesrepublikanischen Verfassungsordnung bestehen kann. Ist eine Erweiterung des formalen demokratischen Moments über den enge-

nen Sektor der "staatlichen" Organisation hinaus ausgeschlossen, möglich oder explizit gefordert?

Abendroth, der die Notwendigkeit einer Ausweitung des demokratischen Gleichheitsgedankens vor allem unter Verweis auf die Sozialstaatsklausel (Art. 20 GG) betont, indem er darauf hinweist, daß sich "Demokratie ... im Begriff der demokratischen und sozialen Rechtsstaatlichkeit nicht nur auf die formale politische Rechtsstellung des Staatsbürgers" erstreckt, "sondern ... auf seine gesamten Lebensverhältnisse" sowie "die soziale Ordnung und die Regelung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse des Menschen" (5) einbezieht, hat dennoch nicht versäumt, hervorzuheben, daß sich das Grundgesetz für eine Auslegung der Sozialstaatsklausel nicht eindeutig in diesem Sinne entschieden habe. Vielmehr zeigte sich auch hier, daß ein Kompromiß nicht Übereinstimmender politischer und gesellschaftlicher Kräfte in dem Rechtsgrundsatz des demokratischen und sozialen Rechtsstaates seinen Niederschlag gefunden hat, der ein Minimum an Übereinstimmung fixierte und eine künftige Erweiterung zur sozialen Demokratie zur Disposition der gesellschaftlichen Kräfte stellte. (6)

Festzuhalten bleibt aber, daß das Prinzip der sozialen und demokratischen Rechtsstaatlichkeit in Verbindung mit Art.I Abs.1 des Grundgesetzes, der die Würde des einzelnen Menschen sichern soll, zum leitenden Grundsatz der Verfassung gehört; daraus resultiert in jedem Fall die Forderung, soziale Gerechtigkeitsprinzipien zu realisieren, wobei "jedoch das Grundgesetz eine endgültige inhaltliche Entscheidung zwischen den streitenden Sozialphilosophien derjenigen Kräfte, die für die heutige soziale

Lage repräsentativ im Parlamentarischen Rat vertreten waren, weder treffen wollen noch treffen können. Es hat vielmehr diesen Kräften die Freiheit erhalten, ihren Gestaltungswillen im Rahmen der politischen Demokratie auf die Sozialordnung zu übertragen." (7)

Bezogen auf unsere Fragestellung bedeutet dies, daß das Grundgesetz bestimmte allgemeine normative Ansprüche formuliert, die es - was insbesondere in der Sozialstaatsklausel zum Ausdruck kommt - über den Rang einer "nur liberalen" Verfassungsordnung hinausheben; gleichwohl werden keine expliziten "Verfassungsbefehle" (8) in bezug auf die detaillierte, ins einzelne gehende Ausgestaltung der Sozialstruktur gegeben. Eine über die Anerkennung allgemeiner Prinzipien und Normen hinausweisende Verfassungsinterpretation, die die Gestaltung der sozialen Ordnung, im Detail vorschreibe, wäre mit Seifert zu Recht in den Bereich der "Verfassungstheologie" (9) zu verweisen, denn weder ist das Grundgesetz "eine revolutionäre Verfassung, die die bestehende Gesellschaftsordnung definitiv verändern und in einen neuen 'höheren' Aggregatzustand überführen will, noch ist es eine konservierende, alles Überkommene in sich aufnehmende und stabilisierende Verfassung, die sozialen Wandel erschwert." (10)

Zu den allgemeinen Prinzipien aber gehört, daß die Objektstellung des Arbeitnehmers mit dem grundlegenden demokratischen Prinzip nicht zu vereinbaren ist. Wolfgang Däubler hat in seiner umfassenden Untersuchung über das "Grundrecht auf Mitbestimmung" auf die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes verwiesen und deutlich hervorgehoben, daß Art. 1 GG, der sich

für die Würde des Menschen ausspricht, eindeutig als Kontrastnorm zur nationalsozialistischen Ära zu begreifen sei und eben nicht "nur Freiheit der Kommunikation" bedeute sondern "auch Freiheit des Einzelnen in seiner Rolle als 'Produzent', es bedeutet Freiheit am Arbeitsplatz" und insofern "als Fundamentalnorm einer neuen Ordnung auch die grundsätzliche Entscheidung für die Beseitigung der Objektstellung des Arbeitnehmers." (11)

Ähnlich wie Abendroth, aber noch mit einer stärkeren Akzentsetzung hebt er hervor, daß das Ziel, an dem sich die soziale Gestaltung der Gesellschaft zu orientieren habe, wie in Art. 20 GG festgehalten, durch die Grundentscheidung des Art. 1 GG vorgezeichnet sei, Sozialstaatsprinzip und Art. 1 GG insoweit in einem Ergänzungsverhältnis stünden. (12)

Das aber heißt grundsätzlich, daß das "Selbstbestimmungsprinzip auch mit einer kapitalistischen Wirtschaft vereinbar" sein muß, "wobei seine Konkretisierung zu beachten hat, daß ein Hinüberwachsen in eine demokratische Wirtschaftsordnung (Art. 15 GG) möglich bleiben muß. Art. 1 GG ist daher mit der überkommenen Eigentumsverfassung in der Weise in Einklang zu bringen, daß zwar die Arbeitnehmer-Produzenten nicht wie im demokratischen Modell allein bestimmen, daß aber nichts gegen (im Orig. kursiv) ihren Willen geschehen kann. Gesellschaftliche Herrschaft muß daher nicht nur und ausschließlich von den Beherrschten, aber eben doch auch (kursiv) von ihnen legitimiert werden; als Betroffenen muß ihnen mindestens ein Mitentscheidungsrecht zustehen." (13)

Damit ist nicht mehr aber eben auch nicht weniger gesagt, als daß es zu einem Grundanliegen der Verfassung gehört, die Objektstellung des abhängig Beschäftigten durch Mitentscheidung aufzuheben, wobei hierbei immer noch verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten offengelassen werden.

Unabhängig davon, welche Grundprinzipien sowohl in Art. 1 GG wie auch in Art. 20 GG ihren Niederschlag gefunden haben - seien sie nun christlich-sozial oder explizit sozialistisch - das Recht auf Mitentscheidung des Arbeitnehmers ist vom Grundgesetz gewollt; auch unter einer privaten Wirtschaftsstruktur, wobei jedoch eine andere Form der Wirtschaftsfassung der Entscheidung der politischen Kräfte überlassen bleibt (14), kann dieser Grundsatz nicht durch bedenkliche Versöhnungsversuche auf der juristischen Ebene, zwischen sozialer Realität und Norm, indem letztere der "gesellschaftlichen Faktizität" angepaßt wird, seine prinzipielle Gültigkeit verlieren; derartige juristische Interpretationsversuche verhielten sich der jeweiligen Realität gegenüber "apologe-tisch und verfehlten ihren kritisch-wissenschaftlichen Auf-trag." (15)

Insofern muß eine Verfassungsinterpretation, die beispielsweise das Sozialstaatsgebot vom Demokratiegebot ablöst, in-dem "Sozialstaatsformel und Rechtsstaatsgebot antithetisch begriffen", das Sozialstaatsgebot also vor allem auf die "bloß verwaltungsrechtliche Ebene gedrängt wird" (16) oder gar der Versuch, das Grundgesetz auf eine bestimmte kapitali-stische Wirtschaftsstruktur dogmatisch festzulegen, als ver-fassungsnormativ bedenklich und unhaltbar bezeichnet werden. (17)

Die Frage, inwieweit politische Demokratie ihren realen Rück-halt in demokratischen gesellschaftlichen Strukturen hat, hängt also ab von dem Grad der Ausweitung zur sozialen Demo-kratie. Demokratische Prinzipien entfalten ihr eigenes We-sen je stärker sie politische Emanzipation mit ökonomischer und sozialer Emanzipation in Einklang bringen.

Der Gedanke der Mitbestimmung hat hier seinen zentralen Stel-lenwert: als Erfordernis von Demokratie, mithin des Sozial-staatsgebotes und der Menschenwürde: (18)

Mitbestimmung - und dies gilt es hervorzuheben - bedeutet nicht Selbstverwaltung, aber sie verhindert jene umfassende Form von Abhängigkeit, "in der das einzelne Individuum souverän, nicht von ihm mitlegitimierter Entscheidungsgewalt eines Dritten unterworfen ist." (19)

Qualitativ zu differenzieren ist dabei zwischen Mitbestimmung und Mitwirkung, wobei unter Mitbestimmung Mitentscheidung der Arbeitnehmer oder ihrer Repräsentanten zu verstehen ist, während der Begriff der Mitwirkung zwar anzeigt, daß die Möglichkeit der Einflußnahme auf eine Entscheidung gegeben ist, jedoch keine Entscheidungskompetenz; unter Mitwirkung wären vor allem Informations-, Anhörungs- und Beratungsrechte zu verstehen. (20) Von Mitbestimmung und Mitwirkung auf zentralen Entscheidungsebenen ist jedoch das Prinzip Selbstbestimmung - vor allem am Arbeitsplatz - zu unterscheiden.

Diese Ausführungen sollten deutlich machen, daß etwa die Forderung nach paritätischer Mitbestimmung in der aktuellen politischen Auseinandersetzung nicht unter Berufung auf eine bestimmte Verfassungsinterpretation als mit dem Grundgesetz und seiner Eigentumsgarantie unvereinbar bezeichnet werden kann. Mitentscheidung abhängig Beschäftigter ist ein zentrales Moment real verstandener Demokratie und ist insofern auch in diesem umfassenden Sinne zu verstehen. Damit ist zugleich eine inhaltliche Dimension ~~von~~ ^{der} Mitbestimmung aufgezeigt, die zwar bei differenzierten Organisationsstrukturen auch unterschiedliche Mitbestimmungsformen bedingt, inhaltlich jedoch jeweils danach zu beurteilen ist, inwieweit sie Mitentscheidung ermöglicht und den Erfordernissen demokratischer gesellschaftlicher Strukturen Rechnung trägt.

So ergeben sich beispielsweise durchaus für den privatwirtschaftlichen Bereich und öffentliche Institutionen unterschiedliche Mitbestimmungsformen, die auch differenzierte Zielsetzungen und Schwerpunkte bedingen können. Wird die For-

derung nach erweiterter Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen oder öffentlichem Dienst zumeist mit dem Hinweis begnügt, damit werde die parlamentarische Kontrolle eingeschränkt (21), so übersieht eine solche Argumentation grundsätzlich, daß es für die Verwaltungsbükratie vielfältige Möglichkeiten gibt, parlamentarische Kontrolle zu umgehen; Kontrolle der Volksvertretung und erweiterte Mitbestimmung sind schließlich keine Gegensätze, sondern wohl gerade in der Verbindung eine Sicherung gegen bürokratische Eingriffe. (22)

Hinzu kommt: Das Problem der Fremdbestimmung in öffentlichen Institutionen unterscheidet sich nicht grundsätzlich von der Arbeitssituation in privaten Wirtschaftsunternehmen. Auch im öffentlichen Sektor verstärken sich die Bestrebungen, auf der Grundlage erwerbswirtschaftlicher Ziele entwickelte Methoden zur Stabilisierung und Erreichung des Unternehmenszieles anzuwenden; die damit verbundenen Rationalisierungsbestrebungen in bezug auf Arbeitsweise und Organisation betreffen die betroffenen Arbeitnehmer in gleicher Weise. (23) "Interessenkollisionen, Autoritäts- und Verteilungskonflikte", darauf hat Otto Brenner deutlich hingewiesen, sind auch hier "an der Tagesordnung". (24)

Die weitere Untersuchung wird nun zu beantworten haben, inwieweit der Aspekt "Mitbestimmung" im Bereich publizistischer Institutionen eine strukturspezifische Begründung und Ausgestaltung erfährt.

2. Aspekte der Mitbestimmung im Medienbereich

Abendroth, Däubler, Ridder - um nur einige zu nennen - weisen gesellschafts- und verfassungspolitisch einsichtig auf den qualitativen Zusammenhang von allgemeiner Demokratie und demokratischen gesellschaftlichen Substrukturen hin. Der Gedanke, der dahinter steht, ist konsequent: Wenn die demokratische Ordnung ständiger Legitimation durch politische Willensbildung bedarf - folglich die Möglichkeit der Selbst- und Mitbestimmung und Entscheidungsfähigkeit der Gesellschaftsmitglieder voraussetzt - ist eine formal verstandene Demokratie ein Widerspruch. Fähigkeit zur Teilnahme am politischen Willensbildungsprozeß setzt Überwindung von Fremdbestimmung im Arbeitsprozeß voraus, also Ergänzung politischer Emanzipation durch soziale; ohne sie wäre das demokratische Grundkonzept kaum zu realisieren. Von daher läßt sich eine Verbindung zu den Massenmedien ziehen: Durch Information, Meinungsvermittlung, Aufklärung sollen sie auch die kommunikativen Voraussetzungen für Selbst- und Mitbestimmung im gesellschaftlichen Prozeß bereit stellen. Wenn Medien selber nicht demokratisch strukturiert sind, also ihre Mitarbeiter grundsätzlich von demokratischen Teilnahmerechten ausgeschlossen und speziell die professionellen Kommunikatoren für fremde Zwecke in Dienst genommen werden, bleiben sowohl der allgemein gesellschaftspolitische wie auch der publizistische Anspruch pathetische Leerformeln. Dies bleibt zunächst allgemein festzuhalten.

Im folgenden soll jedoch erörtert werden, inwiefern im Medienbereich besondere verfassungsrechtliche Bezugspunkte Bedeutung haben.

Ohne auf die für den Laien und selbst für den journalistischen Berufspraktiker mittlerweile verwirrende Vielfalt juristischer Stellungnahmen zu "Fragen der "inneren Pressefreiheit" unfassend einzugehen, sollen hier doch die Kernlinien der Dis-

kussion aufgezeigt werden, insofern sie für die ~~ausst~~stehende Problematik der inneren Rundfunkverfassung Bedeutung haben. (25)

Unabhängig von der grundsätzlichen Frage, inwieweit die privatwirtschaftliche Pressestruktur bei zunehmender Konzentration und Monopolisierung dem Vielfaltspostulat überhaupt gerecht werden kann, folglich öffentliche Presse-Unternehmen zu einer kommunikationspolitisch notwendigen Strukturmaßnahme werden, um den Ansprüchen nach Information, Meinungsbildung und kommunikativer Zugänglichkeit gerecht zu werden, tangiert die Diskussion über Mitbestimmung auf der Basis der privatwirtschaftlichen Organisationsformen vorrangig den auch für Presseunternehmen geltenden Tendenzschutz (Par. 110 Betr. VG). Er schränkt Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte, die im übrigen Wirtschaftsbereich in personellen Angelegenheiten für die Betriebsräte gelten, ein **und erlaubt sie nicht in wirtschaftlichen Angelegenheiten.** (26) Soll der Tendenzparagraf bei caritativen Organisationen oder Religionsgemeinschaften dem Ziel dienen, vor allem den Organisationszweck ungehindert zu verwirklichen oder bei Parteien und Gewerkschaften verhindern, daß demokratische Mehrheitsentscheidungen der Mitglieder durch Mitbestimmungsrechte der Angestellten potentiell außer Kraft gesetzt werden - allein in dieser Hinsicht folglich eine spezifische Legitimation haben mag - so ist seine Bedeutung für die Presse wesentlich komplexer.

Sozialhistorisch war die Abschaffung staatlicher "Tendenzgesetze" im 19. Jahrhundert ein bedeutender Schritt auf dem Wege zur "Preßfreiheit"; die Defugnis, die Tendenz einer Publikation zu begründen, war für jedermann nach der Beseitigung staatlicher Zensurmaßnahmen anerkannt. In der Tatsache, daß sich jedoch ursprünglich emanzipatorische Errungenschaften der bürgerlich-demokratischen Bewegung im Kern gegen

ihren ursprünglichen Sinn verkehren können, wenn von der sozialen Basis des Freiheitsrechts abstrahiert wird, erweist sich eine besondere historische Dialektik, die permanent dazu zwingt, nicht einer positivistischen Formalisierung und Verkürzung des Freiheitsgedankens zu verfallen, sonder der ursprünglichen Idee unter gewandelten historischen und gesellschaftlichen Bedingungen das realdemokratische Fundament zu verleihen.

Unter gegenwärtigen Bedingungen gestaltet sich durch die Tendenzbestimmung Pressefreiheit ausschließlich als Verlegerfreiheit; sie beschränkt die Tendenzrechte jener, die nicht über die entsprechenden materiellen Mittel zur Teilnahme an öffentlicher Kommunikation verfügen. Im Gegensatz zum Charakter des Arbeitsrechts, das den innerbetrieblichen Sektor, also die arbeitsrechtliche Beziehung zwischen Unternehmer und "Arbeitnehmer" einem öffentlichen Interesse unterwirft, wodurch im Zuge der sozialpolitisch gewendeten revolutionären Forderungen der Arbeiterbewegung nach 1918 der privaten Dispositionsgewalt des Unternehmers erstmals Beschränkungen auferlegt wurden (Betriebsrätegesetz von 1920; ein "Tendenzschutz" wurde hier zuerst gesetzlich festgelegt!), blieb diese Dispositionsgewalt auf dem Pressesektor in weiten Teilen gemäß frühliberalem Verständnis erhalten. Mitarbeiter in Presseunternehmen sind dadurch zu Abhängigen minderen Rechts geworden. Verleger berufen sich zur Legitimation dabei vor allem auf ihr individuelles Presserecht, das keiner gesetzlichen oder auch tarifvertraglichen Beschränkung durch erweiterte Mitbestimmungsregelungen ausgesetzt sein dürfe, die ihre Verfügungsgewalt in Tendenzfragen bzw. wirtschaftlichen und personellen Angelegenheiten entscheidend tangiert. (27) Die Argumentation steht freilich auf schwachen Füßen. Wenn die durch die Tendenzklausel beschränkten Partizipationsmöglichkeiten grundsätzlich als unveränderlich zu betrachten wären, dann müßten

die Vorschriften des Par. 118 wohl wie Däubler meint, als verfassungswidrig eingestuft werden. (28) Überdies hat eine extrem liberalistische Interpretation der Pressefreiheit als Verlegerfreiheit, die sich als Recht gegenüber "dem Staat" begreift, in der Argumentation der Verlegerorganisationen bereits eine entscheidende Wandlung erfahren, wenn sie andererseits staatliche Subventionierung für einzelne Presseunternehmen fordert. (29)

Die individualrechtliche Interpretation der Pressefreiheit negiert nicht, daß Journalisten am Grundrecht der Pressefreiheit partizipieren, jedoch nur im engen Rahmen der vom Verleger festgelegten Tendenz; Vorrechte des Verlegers sollen daher von der Grundsatz-Kompetenz zur Richtlinien-Kompetenz und partiell sogar bis zur Einzelweisungskompetenz reichen. (30)

Die Statutenbewegung in der Presse hat sich demgegenüber darauf berufen, daß Art. 5 GG auch richtungsbezogen gegen das Weisungsrecht des Verlegers gerichtet sei, (31) und von daher Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte für Journalisten gefordert, ohne daß dadurch der Tendenzparagraph eingeschränkt werden müsse.

Die entscheidenden Fragen lauten: Ist eine interne demokratische Verfassung von Presseunternehmen grundsätzlich aus presserechtlichen Gründen ausgeschlossen, vorgeschrieben oder sind darüber hinaus auch arbeitsrechtliche Bezüge von Bedeutung?

So hat unter anderem Theo Mayer-Maly gegen Redaktionsstatute, die den von Art. 118 BetrVG ausgesparten Bereich einer erweiterten Mitwirkung der Journalisten zugänglich machen wollen, eingewandt, sie würden Rechte des Betriebsrates in Presseunternehmen verletzen; insofern seien sie nur über eine Revision des Betriebsverfassungsgesetzes zu erwirken - also in-dem der Tendenzparagraph eingeschränkt wird. (32)

In einem anderen Beitrag hat er jedoch die damit postulierte Einheit von Presse- und Arbeitsrecht zugunsten einer an der Stellung des Verlegers orientierten presserechtlichen Argumentation durchbrochen: "Eine Mitbestimmungsbindung des Presseunternehmers", so führt er aus, "die so weit ginge wie in beliebigen Wirtschaftsbetrieben, würde meines Erachtens eindeutig gegen die Pressefreiheit verstoßen." (33)

Walter Mallmann und Hannsvolker Ziegler haben Beteiligungsrechte für Journalisten vor allem aus "institutionellen" presserechtlichen Gründen, aufgrund der öffentlichen Aufgabe der Presse gefordert. (34) Diesem Ansatz haftet jedoch eine, bisher nicht befriedigend geklärte Argumentations-Schwäche an: Auf der Basis dieser Begründung kann eigentlich nicht überzeugend dargelegt werden, warum Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte nur für Journalisten gelten, die übrigen Beschäftigten in privatwirtschaftlichen Presseunternehmen jedoch weiterhin **von dem Anspruch** , über Organisation, Ziel und Ergebnis ihrer Arbeit mitzuentscheiden, ausgespart bleiben.

"Die öffentliche Aufgabe der Presse", so Mallmann, "an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitzuwirken, erfordert eine ihr gemäßige innere Ordnung des Pressewesens. Die von der Verfassung garantierte Freiheit der Presse ist keine individuelle Freiheit, für die individuelle Rechte und Positionen entscheidend sein könnten - sie ist eine institutionelle Freiheit, eine Freiheit um der Aufgabe willen. Um ihrer Funktionen willen soll die Presse frei sein, frei von behördlichen Behinderungen, frei aber auch von Behinderungen und Einflüssen, die von innen und hinten dem öffentlichen Auftrag verfälschen. Der Auftrag, die Öffentlichkeit zu unterrichten, Kritik zu üben, an der politischen Diskussion teilzunehmen, wird unmittelbar von den Journalisten ausge-

Ubt. Ihnen gilt daher auch in erster Linie der Schutz der Verfassungsgarantie." (35)

Mit verfassungs- und organisationsrechtlich gewichtigen Begründungen hat Ziegler die innere demokratische Struktur von Presseunternehmen gefordert, ohne jedoch deutlich zu machen, inwieweit die demokratische Struktur alle Mitarbeiter erfaßt. (So vor allem, wenn er ausführt, daß "Redaktionsstatute eine andere Dimension der Sozialstaats-Klausel" betreffen, nämlich gleichrangige Partizipation an Art. 5 GG, nicht soziale Sicherung nach Art des bisherigen Arbeitsrechts.") (36)

Der grundsätzliche Aspekt, ob eine "institutionelle" Sicherung der Pressefreiheit überhaupt auf der Basis privatwirtschaftlicher Organisationsformen realisiert werden kann, wenn ihre öffentlichen Funktionen mit dem ökonomischen Rentabilitätsprinzip kollidieren, ist von Mallmann nur vage angedeutet worden. Mit Recht betont Dieter Stammler, daß es bei der inneren Pressefreiheit nicht um eine "Beziehung zwischen Personen, sondern um ein Strukturproblem" gehe, um den "Ausdruck der Kollision publizistisch-öffentlicher und kommerziell-privater Interessen." (37)

Problematisch bleibt der Versuch, eine demokratische innere Verfassung von Presseunternehmen allein presserechtlich zu begründen, schließlich insofern auch, als die Trennung und Hierarchisierung von Mitbestimmungsbetroffenen die Folge wäre. Von ökonomischen Transaktionen des Verlegers aber ist die gesamte Belegschaft eines Pressebetriebes betroffen - nicht nur Journalisten.

Gegen eine "presserechtliche Überhöhung" der Mitbestimmungs-Problematik in privatwirtschaftlichen Unternehmen haben sich Detlef Hersche und Michael Kittner gewandt, indem sie vorrangig arbeitsrechtlich argumentieren.

"Nicht Art. 5 GG" folgern sie, "ist die Rechtsgrundlage für die Möglichkeit, andere für sich arbeiten zu lassen, sondern der Arbeitsvertrag, Und nicht die Pressefreiheit des Verlegers verleiht das Recht, eine bestimmte Richtung durchzusetzen, sondern die arbeitsrechtliche Weisungsbefugnis." (38)

"Der Gesetzgeber" so ihr Ergebnis, sei "frei, für Presseunternehmen eine Unternehmensverfassung zu schaffen, die zugleich Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer enthält." (39)

Diese in bezug auf die privatwirtschaftliche Struktur der Presse logische Schlußfolgerung setzt schlüssig an dem problematischen Punkt der gesamten Diskussion an, indem die presserechtliche Überhöhung der "Verbindung von Eigentum, Unternehmer- und Arbeitgeberfunktion" in Frage gestellt wird. Konsequenz ist eine derartige Interpretation insofern, als in der Tat der Verleger sich nicht auf ein ihm allein zustehendes Pressefreiheitsrecht berufen kann. Er nimmt ein Grundrecht auf Kommunikation wahr, das aber prinzipiell jedem zusteht; da der Verleger jedoch über die Produktionsmittel verfügt, gewinnt dieses Grundrecht für ihn eine andere Dimension. Daß "die Bedingungen der Publizistik, sofern sie im Gesetz gleich sind," in der Wirklichkeit nicht gleich sind, der Zwang, eine Meinung verkaufen zu müssen, damit sie transportiert wird und die Verfügung über die Transportmittel, mithin ein substantiell ungleiches Verhältnis begründen, hat Pross zu bedenken gegeben. (40) Soll jedoch die Tatsache, - so wäre zu fragen - daß der Verleger andere für sich arbeiten läßt, um sein Grundrecht zu realisieren, eine besondere verfassungsrechtliche Weihe erfahren, indem die Mitarbeiter der Presse von Mitbestimmung grundsätzlich ausgeschlossen werden?

Eine vorrangig arbeitsrechtlich orientierte Argumentation, wie sie von Hensche und Kittner vorgebracht wird, macht indes medienspezifische und verfassungsrechtliche Begründungen für Mitbestimmung und Pressestruktur-Maßnahmen nicht überflüssig.

Wenn man besondere kommunikations- und verfassungsrechtliche Aspekte außer Acht, wäre beispielsweise eine Umgestaltung des Pressewesens bei zunehmender Monopolisierung - um eben ihre öffentlichen Funktionen in strukturell adäquater Weise zu sichern - nicht möglich.

In diesem Sinne kann auch der Beitrag der Verfasser, der sich nur mit einem bestimmten Aspekt der internen Verfassung privatwirtschaftlicher Presseunternehmen befaßt, kaum verstanden werden.

Er wendet sich nur dagegen, daß die privatwirtschaftliche Organisationsform der Presse zu einem verfassungsrechtlichen Dogma erhoben und auch die Frage der Mitbestimmung daher unter einem verengten Blickwinkel diskutiert wird.

Auch für die Lösung der Mitbestimmungsfrage auf Basis einer privatwirtschaftlichen Pressestruktur wären verfassungspolitische wie arbeitsrechtliche Bezüge miteinander in Einklang zu bringen, die berücksichtigen, daß es sich bei der Pressearbeit um gemeinsame Abhängigkeit und ein kombiniertes Arbeitsprodukt handelt. Insofern haben Mitbestimmungsregelungen sowohl das Recht auf besondere Sicherung der publizistischen Arbeit zu berücksichtigen wie auch den Anspruch auf Demokratisierung und Humanisierung der Arbeit anderer Berufsgruppen in Presseunternehmen. (41)

Innere Pressefreiheit hat folglich eine spezifische Qualität in bezug auf die professionellen Kommunikatoren, ist jedoch aus dem Kontext der allgemeinen Mitbestimmungsforderung kaum zu lösen.

Das Problem **"Innere Freiheit - Mitbestimmung"** hat im Vergleich zur privatwirtschaftlichen Presse beim Öffentlich-rechtlichen Rundfunk zunächst eine andere Dimension. Von der Anlage her scheinen potentiell die institutionellen Voraussetzungen für umfassende Meinungsvermittlung, Information und Zugänglich-

keit gegeben zu sein. Die Struktur entspricht jenem kommunikationsrechtlichen Postulat, wonach eine "individualrechtliche Interpretation" der Pressefreiheit "durch eine institutionelle (Garantie) ergänzt werden (muß), wo von der Meinungs- und Pressefreiheit kein Gebrauch gemacht werden kann, weil die Mittel zu ihrer Realisierung nicht oder nur beschränkt zugänglich sind." (42)

Eine Tendenzbefugnis existiert hier nicht, da die Rundfunkanstalten nicht in ihrer Gesamtheit eine bestimmte Tendenz vertreten. (Gleichwohl kann der Ausschluß von der Mitbestimmung bei leitenden Angestellten als eine modifizierte Tendenzbestimmung betrachtet werden.)

Zwei wesentliche Komponenten, die in der privatwirtschaftlichen Presse strukturbestimmend sind, fehlen hier: Private Dispositionsgewalt und Rentabilitätsorientierung.

Da die strukturellen Bedingungen also ganz andere sind, wären zumindest die Voraussetzungen für umfassende Selbst- und Mitbestimmungsrechte bereits vorhanden.

Was also spricht gegen partizipatorische Rechte der Mitarbeiter? Ist die hierarchische Binnenstruktur der Rundfunkanstalten ein verfassungs- und kommunikationsrechtliches Dogma?

Im nächsten Abschnitt sollen zunächst Einwände gegen erweiterte Mitbestimmungs- und Schutzgarantien im öffentlich-rechtlichen System untersucht werden. Dabei geht es im wesentlichen um die Frage, welche Valenz der Einwand hat, Mitbestimmung im Rundfunk sei aufgrund des Prinzips "Öffentliche Kontrolle" systemwidrig.

III. Zur Frage der Systemwidrigkeit erweiterter Mitbestimmung im Rundfunk

Wir hatten bereits darauf verwiesen, daß sich juristische Darlegungen zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk-System teilweise auf analytisch unsicherem Boden bewegen. Der erkennbare Mangel an "rechtspolitischer Phantasie" ist wohl auch darauf zurückzuführen, daß die öffentlich-rechtliche Anstaltsverfassung nach dem zweiten Weltkrieg das Ergebnis einer spezifischen historischen, sozialen und politischen Konstellation gewesen ist; sie hat eine Rundfunkverfassung gezeitigt, die als solche nicht dezidiert durch die Beratungen des Parlamentarischen Rates vorgeschrieben war und als Struktur-Modell dem herkömmlichen Staats- und Verwaltungsrecht nicht entsprach.

Eine allein am positiven Recht orientierte juristische Interpretation unterliegt nun ständig der Gefahr, die strukturellen Aspekte der Rundfunkverfassung in ein vorgegebenes juristisch-begriffliches Korsett zu zwingen, ohne sich der Angemessenheit gegenüber dem Untersuchungsgegenstand zu versichern.

Beispielhaft zeigte sich dies an dem Problem "öffentliche Kontrolle" - "Staatsaufsicht".

Von dieser Belastung ist auch die Auseinandersetzung um innere Rundfunkfreiheit (Mitbestimmung) nicht ganz frei. Grundsätzliche, "systemspezifische" Bedenken gegen erweiterte Mitbestimmungsmöglichkeiten im Rundfunk werden folglich vor allem auch daraufhin zu prüfen sein, ob sie der "eigenartigen" Struktur der öffentlich-rechtlichen Rundfunkverfassung gerecht werden.

Im folgenden wollen wir uns vor allem mit den Beiträgen von Herbert Bethge und Hans-Peter Ipsen befassen, die sich sehr detailliert mit den Forderungen der Statutenbewegung wie auch den Ansprüchen nach Mitbestimmung auseinandergesetzt haben.(43) Ihre Ausführungen sind insofern von exemplarischer Bedeutung, als sie die rundfunkpolitische Auseinandersetzung wesentlich beeinflußt haben. (44)

Ihre Einwände werden sowohl im Hinblick auf die immanente kommunikations- und verfassungsrechtliche Logik als auch die grundlegend kommunikationspolitische Schlüssigkeit zu befragen sein.

1. Redaktionsstatute gegen Rundfunkfreiheit?

Herbert Bethges Beitrag "Rechtsfragen der Mitbestimmung im Bereich des Rundfunks" verdient zunächst insofern besondere Würdigung, als er sich der Gefahr durchaus bewußt ist, die Mitbestimmungsproblematik in ein Schema strukturwidriger juristischer Begrifflichkeit zu pressen und dadurch voreilig zu eliminieren.

Er unterzieht sich immerhin der Mühe, die besondere Verfassung der Rundfunkanstalten nicht ganz unter der verengten Perspektive des herkömmlichen Staats- und Verwaltungsrechts zu betrachten:

"Die eigenartige und für die Übernommene Staatslehre einzigartige Verfassungsrechtstellung der Rundfunkanstalten, die auf der einen Seite Leistungsverwaltung in den Formen des öffentlichen Rechts ausüben und daher bei Zugrundelegung eines weitgefaßten Staatsbegriffs zur mittelbaren Staatsverwaltung gezählt werden, denen andererseits aber in ihrem spezifischen Aufgabenbereich Staatsfreiheit und Staatsferne zudiktiert und die Rundfunkfreiheit als ein Grundrecht des status

negativus zuerkannt wird, erschwert immer wieder die rechtsdogmatische Einordnung des Rundfunks in das Verfassungsgefüge. Es ist verständlich, daß dieser ambivalente Charakter, den Scheuener (kursiv) zutreffend als ein komplexes Gewebe von Freiheit, staatlicher Einwirkung und administrativer Leitung bezeichnet, nicht ohne Ausstrahlung auch auf die Mitbestimmungsproblematik im Bereich der audiovisuellen Massenmedien bleiben kann." (45)

Anzumerken ist, daß Bethge sich allein mit den Forderungen befaßt, die in einigen Redakteursstatuten enthalten sind und vor allem Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte für jenen Sektor fordern, der von den Personalvertretungsgesetzen ausgespart ist. In der Forderung nach journalistischer Unabhängigkeit auch gegenüber den Organen der Rundfunkanstalt, wie sie in dem ersten Statut der Redakteursversammlung des WDR zum Ausdruck kommt, sieht er eine "neue Dimension der Rundfunkfreiheit", indem der grundrechtsbewehrten a n s t a l t s - e x t e r n e n R u n d f u n k f r e i h e i t, die der öffentlich-rechtlichen Institution gegenüber dem Staat zugebilligt wird, ... als neue Komponente die a n s t a l t s - i n t e r n e R u n d f u n k f r e i h e i t der einzelnen Programm-Mitarbeiter gegenüber der Anstalt selbst hinzugefügt (wird), wobei auch hierfür offensichtlich Art. 5 Abs.1 GG als Grundrecht in Anspruch genommen wird." (46) Seine Fragestellung lautet daher zunächst, "ob und inwieweit bereits nach geltendem Verfassungsrecht die Programm-Mitarbeiter die Meinungsäußerungsfreiheit als Kampfrecht gegenüber den Meinungsmultiplikatoren, denen dieses Recht zuvörderst zusteht, in Anspruch nehmen können." (47)

Einzuwenden wäre hier zunächst, daß eine solche Interpretation die Forderungen der Statutenbewegung gründlich mißversteht. Alle bisherigen Statuten-Entwürfe berufen sich aus-

drücklich auf die dem Rundfunk gestellte Aufgabe und verstehen sich in diesem Sinne als Schutzgarantie. (48)

Nachdem Bethge in adäquater Weise den Problembereich Mitbestimmung im Rundfunk von allen Parallelen zum öffentlichen Dienst bzw. der öffentlichen Verwaltung oder auch zu Tendenzbetrieben ausgeschlossen hat, kommt er zu dem Ergebnis, daß die Frage, "ob im Bereich der audiovisuellen Massenmedien den Redakteuren und Journalisten ein verbindliches Mitspracherecht bei der verantwortlichen Programmgestaltung und bei personellen Einzelmaßnahmen einzuräumen ist, ... sich daher nur aus Art. 5 Abs. 1 GG selbst lösen" lasse. (49)

An diesem Punkt nun verläßt Bethge freilich die Ebene stringenter Argumentation, indem er eine Interpretation von Artikel 5 Abs. 1 GG anbietet, die die grundrechtlichen Schutzgarantien ihres Inhalts weitgehend entleert, (50) und letztlich auch die realen Konflikte innerhalb der Anstalten negiert. So gesteht er zwar zu, daß Journalisten auch Träger der Rundfunk- und Meinungsäußerungsfreiheit sind, soweit es um Abwehr "staatlicher" Eingriffe gehe, jedoch bezögen sich diese Rechte nicht auf das "Verhältnis zur Rundfunkanstalt" selbst. (51) Die Journalisten partizipierten an der Grundrechtsberechtigung der Anstalten "nur insoweit, als sie den Auftrag der Anstalt erfüllen helfen, also ihrerseits die Grundrechtsnorm zugunsten der Anstalt zur Entfaltung bringen und Angriffe Dritter auf die Anstalt abzuwehren befugt sind. Es kann sich daher bei den ihnen zustehenden Befugnissen immer nur um eine p a r a l l e l zum Anstaltsauftrag bestehende Berechtigung handeln, nicht aber um eine k o n t r ä r zur Anstalt gerichtete, grundrechtsbewehrte Kampfposition." (52)

Von daher folgert er schließlich:

"In Anbetracht des strikten Verbots eines Staatsrundfunks und Gruppentendenzsenders und des Neutralitätsgebots ist die

Aussage nicht übertrieben, daß der Rundfunk 'vergesellschaftet' ist. Diese Vergesellschaftung, mithin die Artikulierung der Auffassung der Gesellschaft durch den Rundfunkrat als die 'parlamentarische Kontrollinstanz' der Gesellschaft im Rundfunkbereich, die ihrerseits pluralistisch-paritätisch zusammengesetzt ist, würde aber partiell rückgängig gemacht, wollte man den Redakteuren und Journalisten um ihrer selbst willen gegenüber dem Intendanten, der monokratischen Rundfunkexekutive, ein verbindliches Mitspracherecht bei der Programmgestaltung und in der Personalpolitik einräumen." (53)

Die "Parzellierung" der aus Art. 5 Abs. 1 GG resultierenden Rechte gelingt hier eigentlich nur aufgrund einer falschen Fragestellung: Bethge interpretiert den Anspruch auf erweiterte Sicherung der publizistischen Arbeit als Kampfposition gegen die Anstaltsfreiheit, konstruiert also das Gebäude, daß er einzureißen gedenkt, zunächst einmal selbst; weder ist eine solche Position jedoch irgendwo bisher ausdrücklich vertreten worden, noch kann dies - selbst bei extensiver Auslegung von Forderungen der Statutenbewegung - in dieser Weise herausgelesen werden. Vielmehr stellen Statute den Versuch dar, individuelle Schutzrechte für den journalistischen Produktionsprozeß zu begründen und Teilhaberechte zu institutionalisieren, bei denen es letztlich um die Erfüllung des Anstaltsauftrages geht.

Die Garantie der Rundfunkfreiheit bliebe bloße Abstraktion, wollte man sie allein auf die Institution beziehen und nicht auf die Mitarbeiter ausdehnen. Dies scheint auch Bethge zuzugestehen, wenn er anmerkt, daß auch Journalisten und Redakteure an der Grundrechtsberechtigung partizipieren. Gleichwohl kann dieses Schutzrecht nicht nur gegenüber Einflüssen sogenannter Dritter Berechtigung haben, sondern muß seine Wirkung auch gegenüber einseitigem Interessendruck, der aus den Aufsichtsgremien der Anstalt resultiert, entfalten. (54)

Mit vollem Recht hat Pross daher gegenüber dem sogenannten Hammerschmidt-Papier vom 27. 4. 1971 eingewandt: "Die Rundfunkfreiheit, aus der die Intendanten ihre gemeinsame Verantwortung ableiten, ist von der allgemeinen Meinungsfreiheit hergeleitet. Sie kann mithin nicht nur Beschränkung der in den Funkanstalten Arbeitenden herangezogen werden." (55)

Die aus Art. 5 GG resultierenden Rechte, auf die sich Redakteure legitimerweise berufen, verweisen auf die enge Verquickung von äußerer und innerer Rundfunkfreiheit, die in einem korrespondierenden Verhältnis zueinander stehen. Innere Rundfunkfreiheit ist dabei eben kein Kontrapunkt zur äußeren Rundfunkfreiheit, sondern stellt eine auf die interne Arbeit bezogene Konkretisierung des umfassenden Begriffs "Rundfunkfreiheit" dar, der nicht auf eine abstrakte Institution bezogen werden kann. Ein erweiterter Schutz der unmittelbaren publizistischen Produktion kann erst dazu beitragen, daß "die Postulate der Meinungsfreiheit und der anderen Grundrechte aus ihrem illusionären Dasein heruntergeholt" (56) und in der Arbeit zum materiellen Substrat werden können.

Das Recht auf erweiterte Mitbestimmung und Selbstbestimmung der Rundfunk-Mitarbeiter kann überdies nur wenig Überzeugend mit dem Hinweis auf die "Vergesellschaftung" des Rundfunks und die Artikulierung der "Auffassung der Gesellschaft durch den Rundfunkrat" ausgeblendet werden. Repräsentanz in den Aufsichtsgremien bedeutet nicht, daß sich die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit artikuliert, sondern impliziert der Konstruktion nach, daß auch verschiedenartige Interessen vorgetragen werden. Abgesehen davon, daß kaum alle existierenden Organisationen repräsentiert werden können, ist das Ergebnis konkurrierender Gruppenauseinandersetzung in den Gremien - selbst bei optimaler Besetzung - kein homogener Gesellschaftswille.

Fragwürdig bleibt schließlich die kommunikationspolitische Grundprämisse, die von einer Identität zwischen "Programmmachern" und den in den Aufsichtsgremien vertretenen Gruppierungen ausgeht. Wir hatten jedoch bereits darauf verwiesen, daß zwischen personeller und kommunikativer Repräsentanz zu differenzieren ist. Gerade um notwendige kommunikative Pluralität in der Programmarbeit herstellen zu können und auch um kritische Positionen zu sichern, die von den in den Aufsichtsgremien vertretenen "Meinungen" **abweichen** bedarf es besonderer Schutz- und Teilhaberechte der Kommunikatoren.

2. Belegschaftsvertretung in den Aufsichtsgremien.

Aufhebung der gesellschaftlichen Kontrolle?

In einem umfangreichen Gutachten hat sich Hans Peter Ipsen mit dem Aspekt der Mitbestimmung im Rundfunk befaßt; Über den von Herbert Bethge behandelten Themenkomplex geht er insofern hinaus, als er sich nicht nur mit den in Redaktionsstatuten geforderten Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechten beschäftigt, sondern im wesentlichen mit dem Problem einer Repräsentanz von Belegschaftsvertretern in den Aufsichtsgremien.

In bezug auf Redakteursstatute schließt er sich weitgehend der von Bethge vertretenen Position an. Insofern kann dieser Aspekt **hier außer Betracht** bleiben. (57)

Ipsen setzt sich sehr eingehend mit den bisher bekannt gewordenen Forderungen nach Mitbestimmung im Rundfunk auseinander, untersucht ihre Legitimationsbasis und erörtert verfassungsrechtliche Aspekte, die seiner Meinung nach einer erweiterten Mitbestimmung im Rundfunk entgegenstehen. Inwiefern - wie er ausführt - die rundfunkrechtliche Thematik der Mitbestimmung tatsächlich grundlegend von der generellen rechtspolitischen Problematik zu unterscheiden ist, wird eine genau-

ere Untersuchung der vor allem in Par. 8 seiner Unter-suchung dargelegten Gründe (58) zu erweisen haben.

Zuvor seien jedoch vor allem zwei Aspekte hervorgehoben, die Ipsen als Legitimationsquelle für erweiterte Mitbestimmung im Rundfunk ausschließt.

Er bemängelt zunächst, daß in der Forderung nach Mitbestimmung die Polarität Kapital-Arbeit keine Rolle spiele bzw. die "Argumentationslücke" hier nicht geschlossen werde. (59)

Eine Berufung darauf schließt er grundsätzlich aus. (60)

Dem ist allerdings nur bedingt zuzustimmen. Zwar kann in der Tat nicht von einer Beziehung zwischen Aufsichtsgremien und Rundfunk-Mitarbeitern gesprochen werden, die im strengen Sinne der Polarität von Kapital und Arbeit vergleichbar ist. Aus der Konstruktion der Rundfunkanstalten kann dies nicht gefolgert werden. Für die Begründung der Mitbestimmungsforderung in den Rundfunkanstalten liegt hier jedoch nicht der hauptsächliche Bezugspunkt; wie schon angeführt, implizieren unterschiedliche Organisationsformen allenfalls eine modifizierte Zielsetzung und differenzierte institutionelle Zuordnung von Mitbestimmung. Das bedeutet zunächst: Auch durch mehr oder weniger "vergesellschaftete" Organisationsstrukturen verliert innerorganisatorische Partizipation nicht ihre grundsätzliche Bedeutung, denn hierarchische Kompetenz-Verteilungen und Fremdbestimmung im Arbeitsprozeß lassen sich nicht nur auf die engere Polarität von Kapital und Arbeit zurückführen.

Aber abgesehen von der Konstruktion der Rundfunkanstalten, die dem Anspruch nach dem unmittelbaren kommerziellen Verwertungsprozeß entzogen sein soll, werden gegenwärtig gleichwohl über die faktische Repräsentanz in den Aufsichtsgremien wie auch durch den Einfluß der Werbung und Verflechtungen mit privaten Produktionsgesellschaften Kapital-Inter-

essen manifest, die ihre Auswirkungen auf Produktion und Programmgestaltung zeitigen. Insofern läßt sich jedoch vermittelt von einer Polarität Kapital-Arbeit - zwischen kommerziellem Verwertungsinteresse an Kommunikation einerseits und dem an Orientierung, Aufklärung und Wissensvermittlung andererseits festhaltenden Kommunikationsinteresse - sprechen. Sie begründet jedoch nicht das Arbeitsverhältnis in jenem grundlegend "produktiven" Sinne, der mit Marx als unmittelbare Subsumtion unter das Kapitalverhältnis zu bezeichnen wäre. (61)

Die Forderung nach Mitbestimmung kann sich insofern zwar darauf berufen, durch mehr Beteiligungsrechte gerade die Tendenzen zur Kommerzialisierung und Anpassung der Produktion an Verwertungszwänge (etwa im Hinblick auf geplanten späteren Verkauf) zurückzudrängen, kaum aber in prinzipieller, als eine die Arbeitsbeziehungen definitiv konstituierende Polarität von Kapital und Arbeit.

Ipsen führt weiter aus: "Zu den Argumenten, die - wenn auch beiläufig - zur Begründung der Rundfunk-Mitbestimmungsforderung verwendet werden, zählt die Berufung auf die sog. Selbstverwaltung der Anstalten (i.Org.kursiv) - und dies mit der Folgerung hieraus ergebe sich eine Mitbestimmungsberechtigung der Belegschaftsangehörigen als Mitglieder eines Selbstverwaltungskörpers. Sie verknüpft sich mit der Rechtfertigung der Forderung aus dem Demokratiegebot und auf diese Weise mit Vorstellungen, wie sie prinzipiell für die kommunale Selbstverwaltung in Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 GG Verfassungsausdruck gefunden haben. Die Annahme eines solchen Verfassungszusammenhangs erkennt sowohl den Rechtsbegriff der Selbstverwaltung wie auch die Einbeziehung des Rundfunks in ihn, nicht weniger die Position der Belegschaftsangehörigen innerhalb der und der Rundfunkanstalt." (62) Er verweist darauf, daß typischer Selbstverwaltungsträger die Körper-

schaft und nicht die Anstalt des öffentlichen Rechts sei und folgert daraus: "Eine Selbstverwaltungs-Legitimation der Delegschafts-Mitbestimmung sucht also Argumentationshilfe in einer Richtung, die zu verfolgen dieselbe Forderung in anderem (kursiv) Zusammenhang sich gerade weigert, nämlich hinsichtlich der Struktur und Zusammensetzung der Rundfunkräte, deren disproportionale Überbesetzung mit Vertretern des Staates die Forderung durch Delegschaftsrepräsentation abzuschwächen trechtet. Es ist deshalb erforderlich, die Selbstverwaltungs-Argumentation einzufügen in die besondere, nur dem Rundfunk eigene Organisationsausweisung und das ihm zukommende grundrechtliche Prinzip seiner Staatsfreiheit." (63)

Der Hinweis ist insofern schlüssig, als im positiv-rechtlichen Sinne die klassische Form des Selbstverwaltungsträgers der Staatsaufsicht unterliegt. Wenn Forderungen nach Mitbestimmung im Rundfunk sich folglich im prinzipiellen Sinne auf ein in diesem traditionell-verwaltungsrechtlichen Kontext verstandenen Begriff von Selbstverwaltung berufen würden, könnten Überzeugende Gegenargumente vorgetragen werden; Überzeugend allerdings auch nur dahingehend, daß sie die spezifische Konstruktion der Rundfunkanstalten nicht berücksichtigen, nicht gegen erweiterte Partizipation generell.

Dennoch: Es hieße in realitätsferne Sophistik verfallen, wollte man einen Anspruch auf Mitbestimmung, der sich als Korrektiv gegenüber einem Überproportionalen unmittelbaren staatlichen Einfluß in den Rundfunkanstalten begreift, unter Verweis auf einen in der Theorie nicht existierenden "staatlichen" Einfluß anzweifeln.

Forderungen nach erweiterter Mitbestimmung im Rundfunk können sich im Gegenteil mit gewichtigen Argumenten auf den grundlegenden kommunikationspolitischen Sinn einer durch die politisch-historische Entwicklung deformierten Anstaltsstruk-

tur berufen, die durch Mitbestimmung zumindest partiell wiederherzustellen wäre.

Der Einwand, die Forderung sei abwegig, da staatliche Aufsichtsmaßnahmen den Strukturprinzipien der öffentlich-rechtlichen Anstaltsverfassung widersprechen, bleibt bloße Kasuistik, wenn unmittelbarer staatlicher Einfluß realiter sowohl durch Präsenz in den Gremien als auch andere - hier bereits dargestellte - gesetzliche Bestimmungen vorhanden ist. Einsichtig ist insofern allein, daß sich Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf eine prinzipielle Legitimationsbasis zu berufen hätte, wenn entscheidende Korrekturen an der gegenwärtigen Struktur vorgenommen würden. (Etwa: Ablösung jeglicher staatlicher Aufsichtsbefugnisse.)

Schließlich konstruiert der Verfasser einen Widerspruch zur eigenen Argumentation, wenn er in unmittelbarem Anschluß an diese Ausführungen das Selbstverwaltungs-Argument gegen Mitbestimmung heranzieht: "In der Begründung der Mitbestimmungs-Forderung, aus der behaupteten Selbstverwaltungs-Struktur des Rundfunks folge ein Recht zur Belegschafts-Mitbestimmung, liegt außerdem eine - schwerlich beabsichtigte - Präjudizierung. Denn eine direktive Mitbestimmung in der Anstalt als Selbstverwaltungsträger würde, da eben nicht auf Entscheidungen der Personalhoheit und nicht nur auf das Statusrecht (wie durch Personalvertretung) beschränkt, sondern auf den Gesamt-Aufgabenbereich der Anstalt bezogen, ihre Selbstverwaltungs-Autonomie im Wesensgehalt beeinträchtigen. Die Argumentation liefe hier auf solche Verfassungsbedenken hinaus, die in zutreffender Weise gegenüber der Mitbestimmung im kommunalen öffentlichen Dienst erhoben worden sind." (6)

Es bleibt wenig schlüssig, einerseits die Mitbestimmungs-forderung abzuwehren, in dem auf die Staatsaufsicht über herkömmliche Selbstverwaltungsträger verwiesen wird, demgegenüber auf einer dem Rundfunk eigenartigen Selbstverwaltungsstruktur

zu beharren und sozusagen im argumentativen Vorgriff ^{aus} mögliche - auf der besonderen Struktur des Rundfunks basierende - Mitbestimmungsvorstellungen mit dem Hinweis auf verfassungsrechtliche Bedenken zu begegnen, die gegenüber einer Mitbestimmung im öffentlichen Dienst erhoben wurden.

Indem Ipsen hier auf Argumente zurückgreift, die für den öffentlichen Dienst Geltung beanspruchen, offenbart er im Übrigen einen die gesamten Ausführungen durchziehenden Widerspruch: Er verweist immer wieder auf die Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes, die jedoch für die postulierte eigenständige Organisationsform des Rundfunks konsequenterweise nur mangelhaft Geltung beanspruchen können. Dies ist ihm gleichwohl bewußt, denn zwar führt er aus, daß eine Reihe von Strukturelementen des öffentlichen Dienstes die Mitbestimmungsforderung für den Rundfunk, den Mitbestimmungsbestrebungen im öffentlichen Dienst vergleichbar machen, dennoch "die besonderen verfassungsrechtlichen Organisationsprinzipien (kursiv), die für den Rundfunk gelten, nicht ignoriert werden," dürfen. (65)

Wenn dies so ist, dann bleibt die Berufung auf Bestimmungen der Personalvertretungsgesetze, die eben auf die bestehenden, hierarchisch fixierten Kompetenzverteilungen zugeschnitten sind - ohne, daß dies grundsätzlich zu rechtfertigen wäre - für den Rundfunk insgesamt fragwürdig.

So schreibt Ipsen u.a. diesbezüglich: "Das Anliegen der Kollegenschaftsmitbestimmung ist ... nicht das einer 'Fortentwicklung der Mitbestimmung' im Rahmen geltender Personalvertretungsrechte, sondern ihm gegenüber ein 'aliud'," (66) - und bemerkt in bezug auf den vom RFFU-Verband NDR vorgelegten eigenen Personalvertretungsgesetz-Entwurf (67), der eine mitgliedschaftliche Vertretung von Arbeitnehmer-Repräsentanten im Verwaltungsrat vorsieht, - daß es sich hierbei nicht "um Ausweitung der Personalvertretung, sondern um eine ko-

schierte Mitbestimmungsforderung außerhalb (kursiv) des Anliegens der Personalvertretung und innerhalb (kursiv) des eigentlichen Mitbestimmungsanliegens" handle. "... Indem im Personalvertretungsrecht in sorgfältiger Differenzierung zwischen Mitwirkung und Mitbestimmung - und im Streifall unter letztlich neutraler Entscheidung - Einzelvorgänge sonstiger Alleinentscheidung der zuständigen Organe der Einflußnahme von Betriebschaftsvertretern erschlossen worden, die sämtlich arbeitsrechtlich und sozial determiniert sind, wird der Mitbestimmungsansatz zugleich qualitativ (kursiv) eingegrenzt. Das bewirkt negativ, daß alle Aufsichts- und Leitungsbefugnisse der Anstaltsorgane im Übrigen (kursiv) Aufgabenbereich der Anstalt gegenüber der Betriebschaft einflußfrei bleiben." (66)

Ipsen konstruiert hier einen dogmatischen Gegensatz zwischen dem Personalvertretungsrecht und dem Mitbestimmungsanliegen. Gemessen an dem "Gehalt" der bestehenden Personalvertretungsgesetze, die dem Gedanken der Mitbestimmung ohnehin ungenügend berücksichtigen, mag dies zutreffen, gleichwohl kann daraus wohl schwerlich eine grundlegende Antinomie zwischen Arbeitnehmer-Interessenvertretung und Mitbestimmungsanliegen geschaffen werden.

Wenn - wie Ipsen anmerkt - sich "das Mitbestimmungs- vom Personalvertretungsanliegen zugleich quantitativ und qualitativ (kursiv) sowie auch in seiner Interessenorientierung (kursiv)" (69) unterscheide, sind damit die entscheidenden Faktoren angesprochen: Wenn die Rundfunkanstalten eine Sonderstellung haben, bleibt die Berufung auf Personalvertretungsgesetze problematisch, denn das Mitbestimmungsanliegen soll ja gerade jene Rechte erweitern, die durch die bestehenden Gesetze ausgeschlossen sind. Insofern wäre die Forderung noch eigenen - dem Rundfunk angemessenen - Gesetzen völlig legitim. Andererseits können gegen erweiterte Mitbestimmung in öf-

fentlichen Institutionen, die dem Personalvertretungsrecht unterliegen, kaum zwingende Gründe aufgrund eines vermeintlich prinzipiell anderen Charakters von Arbeitnehmervertretungen in diesem Bereich vorgebracht werden. Wenn also - wie vom DGB gefordert (70) - eine Reform des gesamten öffentlichen Dienstrechts mit erweiterter Mitbestimmung sowie personalrechtlicher Gleichstellung von Beamten, Angestellten und Arbeitern zustande käme, dann wären innerhalb einer derartigen einheitlichen Regelung nur besondere Zusatzbestimmungen zu verankern, die der publizistischen Funktion des Rundfunks Rechnung tragen. (71)

Ipsen befaßt sich auch mit dem Argument, Mitbestimmung im Rundfunk bewirke intensivere Demokratisierung, das zu Recht eines der entscheidenden Postulate ist: "Ob und inwieweit diese Argumentation verfassungsrechtlich relevant und stichhaltig ist, wird nicht im Rahmen allgemeiner verfassungspolitischer Postulate nach intensiverer Demokratisierung zu beurteilen sein. Denn diese zielen insgesamt gerade dahin, den gesellschaftlichen (kursiv) Raum zu erfassen, der bislang (kursiv) von konstitutionellen Demokratie- und Legitimationsgrundsätzen nicht oder nicht hinreichend (kursiv) diszipliniert ist. Die Annahme, hierum ginge es gerade auch im Bereich des Rundfunks, verkennt diesen Zusammenhang. (kursiv) Für ihn, der ein bestimmtes Modell demokratischer Legitimation in eigenwilliger, sonst nicht existierender Gestaltung verwirklicht, kann die Mitbestimmungsforderung nur dahin erwogen werden, ob sie die bestehende Legitimationsordnung für den Rundfunk zu verändern berufen und befugt ist oder ob ihr Verfassungshindernisse im Wege stehen, die sich aus dieser Ordnung selbst und weiteren verfassungsrechtlichen Organisationsprinzipien ergeben." (72)

Zweiterlei ist an dieser Prämisse vorab zu bemängeln:
Sie unterstellt, daß durch die öffentlich-rechtliche Struktur bereits ein Optimum an Demokratisierung erreicht sei. Demokratie wird folglich auf ein formales Prinzip reduziert, ohne daß der Widerspruch zwischen dem intentional demokratischen Aspekt öffentliche Kontrolle und innerorganisatorischer Hierarchie ins Bewußtsein gelangt. Durch Mitbestimmung

- so deutet die Fragestellung schließlich an -
werde Demokratisierung rückgängig gemacht. Eine solche Antithetik verkennt freilich, daß Demokratisierung, die nicht auch Mitbestimmung meint, ihrem eigenen Anspruch zuwiderläuft.

Bevor schließlich auf die Kern-Einwände Ipsens eingegangen wird, wollen wir die Frage beantworten, die schon angesprochen wurde: inwieweit nach Meinung des Autors die Forderung nach Mitbestimmung im Rundfunk im Rahmen der allgemeinen gesellschafts- und verfassungspolitischen Diskussion über Mitbestimmung zu werten ist.

Wir hatten darauf verwiesen, daß die Mitbestimmungsproblematik in den Massenmedien durchaus im Kontext der allgemeinen Mitbestimmungsfrage zu sehen ist und insofern auf das mit dem Sozialstaatsprinzip verquickte Demokratie-Gebot sowie auf die Bedeutung von Art. 1 GG Bezug genommen, gleichzeitig jedoch deutlich gemacht, daß strukturspezifische Beteiligungsformen jeweils zu berücksichtigen sind, insbesondere beim Rundfunk.

Ipsen, der sich im Übrigen einer formalen Interpretation der Sozialstaatsklausel anschließt, folgert, es sei "davon auszugehen, daß die Sozialstaatsklausel (kursiv) die Einführung der Rundfunk-Mitbestimmung nicht fordert oder rechtfertigt." (10)

Die aus Art. 1 GG resultierenden Postulate reduziert er in fragwürdiger Weise allein auf ökonomische Verteilungskonflikte: "Der Belegschaftsangehörige des Rundfunks und die Rundfunkanstalt stehen sich nicht, 'als Kontrahenten eines ökonomischen Verteilungskonflikts gegenüber, sondern wirken als verschiedene Funktionsträger innerhalb einer nach außen durch einen einheitlichen Zweck gekennzeichneten Hierarchie', der in der Erledigung einer öffentlichen Verwaltungsaufgabe besteht." (74)

Dagegen wäre noch einmal zu unterstreichen: Aus dem Sozialstaats- und Demokratiegebot resultiert keine bestimmte Form der Mitbestimmung, in Verbindung mit dem Aspekt der Menschenwürde (Art. 1 GG) jedoch eine normative Entscheidung für die Minimierung umfassender Abhängigkeit im Arbeitsprozeß; Gradmesser für die inhaltliche Füllung des Demokratie-Postulats jedoch ist der jeweilige materielle Gehalt organisations- interner Demokratisierung.

Rundfunkanstalten erfüllen im Übrigen keine öffentlichen Verwaltungsaufgaben, sondern vermitteln und formen den öffentlichen Kommunikationsprozeß; mit dem Hinweis auf eine "Zweck-Hierarchie" werden überdies wesentliche Konflikt-Momente sozialer Realität in den Arbeitsbeziehungen allgemein wie insbesondere im Prozeß der publizistischen Produktion und Vermittlung negiert.

Nachdem er schließlich auf diese Weise eine Reihe von Argumenten für Mitbestimmung aus der weiteren Erörterung ausgeschlossen hat, verbleiben als "relevant" und "weiterer Erörterung bedürftig" solche Verfassungsfragen, "die die Organisationsprinzipien des Rundfunks aufgeben, nämlich die Durchführung der pluralistischen Gesellschaftskontrolle unter möglichster Einwirkung einer Mitbestimmung, ihrer Vereinbarkeit

innerhalb des Gebots gesellschaftlicher Gruppenrepräsentation mit dem Gleichheitssatz sowie mit der hier einschlägigen Variante des Gewaltenteilungsprinzips sowie mit solchen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, die sich aus dem Personalvertretungsrecht als maßgeblich erweisen." (75)

Das letztlich entscheidende Argument ist der

These 3 der Zusammenfassung zu entnehmen: "Die mitgliedschaftliche Beteiligung von Belegschaftsangehörigen in den Rundfunk- und Verwaltungsriten würde die Ausgewogenheit der gesellschaftlichen Legitimation und Kontrolle durch Gruppenrepräsentanten in verfassungswidriger Weise verletzen, denn im Prinzip der pluralistischen Gesellschaftskontrolle wirksamen Demokratiegebot widerstreiten und das Gleichheitsprinzip verletzen. Denn der Belegschaftsangehörige ist als solcher gegenüber dem Einzelangehörigen der gesellschaftlichen Gruppen, die durch diese mediatisiert werden, nicht privilegiert und **wird seinerseits bereits durch die den Rundfunkanstalten angehörigen Gewerkschaftsvertreter repräsentiert, so daß zusätzliche Belegschaftsvertretung ungleiche, damit verfassungswidrige Doppelrepräsentation bewirken würde. Die Belegschaft als solche bildet im Übrigen keine gesellschaftlich relevante Gruppe.**" (76)

Dagegen ist allerdings einzuwenden: Die in den Rundfunkgremien vertretenen Gruppierungen tragen Organisationsinteressen an den Rundfunk heran, die nicht zwangsläufig identisch sind, mit den aus dem Arbeits- und Produktionszusammenhang der Rundfunk-Mitarbeiter entstehenden Interessen. Wer meint, die Objektstellung des Arbeitnehmers sei durch das Institut "gesellschaftliche Kontrolle" grundsätzlich aufgehoben, verkennt wesentliche Bedingungen des Arbeitsprozesses. Es geht nicht darum, Rundfunkmitarbeiter zu privilegieren, sondern innerhalb des Prinzi

"Öffentliche Kontrolle", Teilhaberechte und Schutzrechte einzuführen, die sowohl dem Anspruch nach Demokratisierung Rechnung tragen, als auch wirksame Interessenvertretung zur Erfüllung der Rundfunkaufgabe garantieren. Vertretung in den Aufsichtsgremien meint dabei nicht, den Anspruch einer "gesellschaftlich relevanten Gruppe" wahrzunehmen, sondern Übergrundsätzliche, die eigene Arbeitssituation betreffende Angelegenheiten mitzuentcheiden. Mitbestimmung ist dabei zur Öffentlichen Kontrolle in Beziehung gesetzt. Das bedeutet, daß allein daraus in bezug auf die Organisationsform des Rundfunks spezifische institutionelle Anforderungen an ein Mitbestimmungskonzept resultieren, die vor allem die unterschiedliche Kompetenzverteilung von Rundfunk/Fernsehräten und Verwaltungsräten zu berücksichtigen haben. Eben genau diesen Zusammenhang aber übersieht Ipsen in seinen Ausführungen, wobei er auch hier die gegenwärtige Zusammensetzung vieler Verwaltungsräte übergeht, indem er folgert, da der "zulässige 'Staatsanteil' in der Gruppenrepräsentation der Räte nach den bestehenden Regelungen fast ausnahmslos ein Übergewicht nicht annehmen kann, wird das Verfassungsgebot der Ausgewogenheit der Gruppenrepräsentation gewahrt." (10)

Wenn wir abschließend die hier ausführlich referierten Bedenken gegen Mitbestimmung in den Rundfunkanstalten werten, so darf wohl mit einigem Gewicht gesagt werden, daß grundlegend "systemnormative" Einwände wenig Überzeugungskraft haben. Vielmehr werden die subtilen Probleme der Rundfunk-Organisation einer höchst einseitigen verfassungs- und arbeitsrechtlichen sowie kommunikationspolitischen Interpretation geopfert. Nirgendwo kann schlüssig bewiesen werden, daß bürokratisierte Hierarchie in den Rundfunkanstalten ein verfassungspolitisches Postulat wäre.

Im Gegenteil: Vielmehr liegt der Schluß nahe, daß die "Institutsgarantie freier Kommunikationsstrukturen" gerade auf der Basis nicht privatwirtschaftlicher Organisationsformen materiell voll realisiert wird, mithin Selbst- und Mitbestimmungsrechte der Journalistischen Produzenten wie auch anderer Berufsgruppen im Rundfunk in einer ihrer jeweils besonderen Arbeitsaufgabe entsprechenden Weise sowohl den kommunikationspolitischen Anforderungen an öffentliche publizistische Institutionen als auch dem grundlegend gesellschaftspolitischen Demokratie-Gebot entsprechen.

IV. Gegenwärtig bestehende neue Beteiligungsrechte in den Rundfunkanstalten

Bevor im nächsten Abschnitt der Versuch unternommen wird, sowohl Inhalte wie mögliche organisatorische Ebenen eines für die Struktur des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angemessenen Mitbestimmungskonzepts zu skizzieren, soll hier zunächst dargestellt werden, welche Veränderungen sich im Zeitraum von 1970-1975 - nach dem Beginn der Statutenbewegung - in bezug auf die Mitwirkung der Rundfunk-Mitarbeiter bei einzelnen Sendern ergeben haben. Hierbei gilt es, deutlich zwischen innerbetrieblichen Regelungen und Gesetzes-Novellierungen zu differenzieren. Als innerbetriebliche Regelungen gelten vor allem Dienstvereinbarungen und Dienstanweisungen. Neue Mitspracherechte für Arbeitnehmer in Hörfunk und Fernsehen entstanden jedoch auch durch Neufassung der jeweiligen Rundfunkgesetze bzw. Personalvertretungsgesetze.

Innerbetriebliche Regelungen existieren beim Bayerischen Rundfunk, Norddeutschen Rundfunk, Südwestfunk, Westdeutschen Rundfunk, ZDF, Deutschlandfunk sowie den Sender Freies Berlin, der im Übrigen der einzige Sender ist, bei dem die Mitarbeiter sowohl durch betriebsinterne Regelung als auch Neufassung des Rundfunkgesetzes neue Mitspracherechte erhalten haben. Beim Hessischen Rundfunk und Radio Bremen existieren bisher keine anerkannten Regelungen für Programm-Mitarbeiter. Hier wurden jedoch Arbeitnehmer-Vertreter durch Änderung des Personalvertretungsgesetzes bzw. Rundfunkgesetzes in die Verwaltungsräte aufgenommen. Beim Saarländischen Rundfunk wurde eine Vertretung für Programm-Mitarbeiter durch Novellierung des Personalvertretungsgesetzes geschaffen.

Keine Neu-Regelungen dieser Art gibt es für die Deutsche Welle; das neue Personalvertretungsgesetz von Baden-Württemberg gilt zwar - wie schon erwähnt - auch für den Süddeutschen Rundfunk, enthält aber keine erweiterten Beteiligungsrechte. (78)

Ohne Zweifel können diese neuen Bestimmungen als ein bescheidener Erfolg der intensiven medienpolitischen Diskussion der letzten Jahre gewertet werden, obschon ein Vergleich der einzelnen kodifizierten Bestimmungen zeigt, daß sie in bezug auf Mitwirkung und Mitbestimmung qualitativ sehr unterschiedlich sind. Insgesamt vermitteln sie den Eindruck außerordentlichen Wildwuchses. (79) In besonderem Maße spiegeln sie die ungeklärten Fragen der allgemeinen Rundfunkverfassung wider; dies betrifft sowohl den jeweiligen materiellen Gehalt als auch die institutionelle Zuordnung.

Umstritten ist vor allem das Verhältnis von Programm-Mitarbeiter und Personalräten. So betreffen einige Regelungen nur Programm-Mitarbeiter, andere wiederum verknüpfen die Bestimmungen für Programm-Mitarbeiter mit dem Kompetenz-Bereich der Personalräte. Dies wird jeweils im einzelnen darzustellen sein.

1. Innerbetriebliche Regelungen

a. Bayerischer Rundfunk

Beim Bayerischen Rundfunk existiert seit dem 1.10.1971 eine Dienstanweisung für Redakteure, die vom damaligen Intendanten Christian Wallenreiter im Benehmen mit dem Personalrat erlassen wurde. (80) Soweit die Bestimmungen "ihrer Natur nach" nicht nur für Redakteure gelten, umfaßt ihr Geltungsbereich jedoch auch alle anderen Mitarbeiter des Bayerischen Rundfunks. Die Dienstanweisung erwähnt den Redakteursausschuß des Bayerischen Rundfunks nicht. Insofern ist auch das Redakteursstatut des Bayerischen Rundfunks rechtlich nicht abgesichert.

Artikel 1 der Dienstanweisung enthält vor allem Bestimmungen, die verbesserte innerbetriebliche Kommunikation ermöglichen sollen.

In bezug auf strukturelle, organisatorische, finanzielle und personelle Maßnahmen wird allen "Betroffenen" ein Informations- und Anhörungsrecht zugestanden. Dies gilt folglich nicht nur für Redakteure.

Artikel 2 der Dienstanweisung betrifft vor allem Redakteure, da hier Rechte bzw. Verfahrensfragen festgelegt sind, die sich aus der unmittelbaren Programm-Arbeit ergeben.

So ist auch hier die sogen. negative Gewissensklausel enthalten.

Redaktionelle Eingriffe in Beiträge sollen nach Möglichkeit im Einvernehmen mit den betroffenen Mitarbeitern geklärt werden. Redaktionelle Konflikte dieser Art sind auf Wunsch des Betroffenen auf Konferenzen der jeweiligen Ebene zu erörtern.

b. Norddeutscher Rundfunk

Beim Norddeutschen Rundfunk ist als bisher einziger Sendeanstalt ein Redakteursstatut (Fassung vom 31.10.72) durch Vereinbarung zwischen Redakteurausschuß und Intendant seit dem 7.6.1973 in Kraft. (81) Diese Vereinbarung ist das Ergebnis mehrerer Hearings im Verwaltungsrat des Senders sowie eines Gutachtens in dem die Vereinbarkeit des Statuts mit den gesetzlichen Bestimmungen des Senders nachgewiesen wurde. (82)

Der personelle Geltungsbereich des Statuts betrifft nur Programm-Mitarbeiter; als solche gelten angestellte Redakteure, außertariflich vergütete Redakteure sowie im Programmbereich tätige Hauptabteilungsleiter und deren Stellvertreter sowie "sonstige Mitarbeiter, die eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, wenn sie Überwiegend für den NDR arbeiten und ihren Lebensunterhalt wesentlich aus Einkünften beim NDR bestreiten."

Die Kompetenz der Aufsichtsgremien sowie die Rechte des Intendanten werden durch das Statut nicht berührt. Ebenso werden die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates dadurch nicht beeinträchtigt.

Als Interessenvertretungen der Redakteure sind die Redakteursversammlung und der Redakteursausschuß ausdrücklich anerkannt. Die Präambel des Statuts enthält ebenso wie die früheren Fassungen ein Bekenntnis zu Verfassung und Staatsvertrag.

Neben der negativen Gewissensklausel enthält das Statut Verfahrensregelungen bei Programmkonflikten: Bei Absetzung bzw. sinnentstellender Veränderung eines Programmbeitrages ist die Entscheidung durch den Verantwortlichen auf Antrag des Betroffenen vor dem Redakteursausschuß zu begründen. In Fällen von grundsätzlicher Bedeutung muß die Begründung auf Antrag auch vor der Redakteursversammlung gegeben werden.

In Angelegenheiten, die die Programmstruktur bzw. die Organisation von Hauptabteilungen oder Redaktionen im Programmbereich betreffen, hat der Redakteursausschuß ein Informationsrecht. Betrifft die Entscheidung nach Meinung des RA die "innere Rundfunkfreiheit" kann er eine Begründung verlangen.

Die Mitwirkung in personellen Angelegenheiten ist differenziert geregelt: Ein Informationsrecht besteht für den RA bei Veränderungen im Anstellungsverhältnis von Programm-Mitarbeitern. "Besteht der Verdacht, daß die Personalentscheidung gegen dieses Statut verstößt, so wird der Verantwortliche den Redakteursausschuß auf Antrag anhören und die Entscheidung begründen."

Falls die vorgetragenen Gründe nicht ausreichend erscheinen, besteht für den RA ein Anhörungsrecht beim Intendanten.

Bei Entscheidungen über Berufung und Abberufung leitender Programm-Angestellter (Programmdirektoren, Hauptabteilungsleiter im Programmbereich, Direktoren der Funkhäuser Hannover und Kiel sowie deren Stellvertreter) besteht grundsätzlich ein Informations- und Anhörungsrecht für den RA.

Sein Votum in Personalfragen kann der RA dem Betroffenen mitteilen. In Fragen von grundsätzlicher Bedeutung kann er seine Auffassung veröffentlichen. (Veröffentlichungsrecht).

c. Sender Freies Berlin

Beim Sender Freies Berlin ist seit dem 1.1.1972 eine "Dienstvereinbarung zwischen Intendant und Personalrat über Bildung, Anhörung und Information von Berufsgruppen" in Kraft. (83) Für den Programmbereich wurde diese Dienstanweisung durch ein Schreiben des Intendanten vom 29.9.1972 präzisiert und ergänzt. (84) Die Vereinbarung beim Sender Freies Berlin unterscheidet sich von allen anderen innerbetrieblichen Regelungen insofern, als sie Mitspracherechte für alle Berufsgruppen innerhalb des Senders vorsieht. Berufsgruppen können von Arbeitnehmern gebildet werden, die verwandte berufliche Aufgaben erfüllen, wobei als Vertretungsorgan jeweils ein Berufsgruppenausschuß vorgesehen ist.

Die Berufsgruppenausschüsse haben Informations- und Anhörungsrechte beim Intendanten, "in allen wesentlichen betrieblichen Angelegenheiten, die nicht die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte des Personalrats nach dem Personalvertretungsgesetz ... betreffen."

Daneben sieht die Dienstvereinbarung auch Konsultationsverfahren zwischen Personalrat und Berufsgruppenvertretungen in allen Angelegenheiten vor, die dem Mitwirkungs- bzw. Mitbestimmungsrecht des Personalrates nach dem Pers.VG unterliegen.

Satzungen oder sonstige Bestimmungen regeln die Berufsgruppen autonom. Intendant und Personalrat sind darüber lediglich zu informieren. Die Berufsgruppenausschüsse unterliegen ebenso wie der Personalrat der Schweigepflicht. Es besteht also kein Recht auf Veröffentlichung abweichender Stellungnahmen.

Der Redakteursausschuß des SFB ist in diesem Sinne institutionell eine der möglichen Berufsgruppenvertretungen, wobei das Redakteursstatut wohl als autonome Satzung zu verstehen ist, die keiner besonderen Anerkennung durch den Intendanten bedarf.

Gemäß Schreiben des Intendanten vom 29.9.1972 an den Redakteurs-Ausschuß erstrecken sich die Konsultationsverfahren im Programmbereich auf folgende Angelegenheiten: Besorgnis eines Verstoßes gegen die Programmrichtlinien des SFB sowie die Besorgnis eines Eingriffes "in die Pressefreiheit".
(Die Alleinverantwortung des Intendanten bleibt davon allerdings unberührt.)

Informations- und Anhörungsrechte beziehen sich im Personalbereich auf Einstellungen, Entlassungen oder Umsetzung von leitenden Mitarbeitern mit Programmverantwortung, für die das PersVG kein Mitbestimmungsrecht vorsieht (Par.71, Abs.2 PersVG)

Diese Rechte gelten ebenfalls bei Veränderungen in der Programmstruktur sowie "Veränderungen der gewachsenen Aufgabengebiete von Mitgliedern der Redakteursversammlung."

d. Südwestfunk

Seit dem 1. Januar 1972 ist beim Südwestfunk eine zwischen Intendanz und Gesamtpersonalrat getroffene Vereinbarung über "Grundsätze für die Zusammenarbeit mit den Personalvertretungen und allgemeine innerbetriebliche Arbeitsregeln" in Kraft. (

Das Charakteristikum dieser Vereinbarung ist, daß hier der Personalrat eine gewisse Programmkompetenz erhalten hat, die ihm aufgrund des Personalvertretungsgesetzes ansonsten nicht zusteht. So bildet der Gesamtpersonalrat einen Ausschuß für Angelegenheiten der Programmmitarbeiter, dem neben vier Mitgliedern des Gesamtpersonalrats vier Programmmitarbeiter angehören, die vom Gesamtpersonalrat berufen werden.

Ein besonderes Vertretungsorgan der Programmmitarbeiter wie der Redakteursausschuß ist hier nicht erwähnt. Der früher existierende Ausschuß hat sich daraufhin auch aufgelöst. Der beim Personalrat angesiedelte Programm-Ausschuß hat insbesondere Konflikte mit der Betriebsleitung zu klären, die sich aus der Programmarbeit ergeben. Aussprachen mit der Betriebsleitung sollen ausdrücklich dem Ziel einer "einvernehmlichen Klärung" dienen.

Ansonsten finden wir auch hier eine negative Gewissensklausel; ohne Zustimmung des Autors dürfen keine meinungsändernden Korrekturen vorgenommen werden. Sonstige Eingriffe in Programmbeiträge durch Vorgesetzte bedürfen der Begründung. In Konfliktsfällen, die zwischen den unmittelbar Beteiligten nicht geklärt werden können, entscheidet der Programmdirektor. In Programmstrukturfragen haben die Programmmitarbeiter keine besonderen Rechte. Allerdings wird der Gesamtpersonalrat über "soziale, personelle oder organisatorische Angelegenheiten und in Fragen der Rationalisierung" durch die Betriebsleitung unterrichtet. In diesen Angelegenheiten besteht ein Anhörungsrecht. Dies gilt auch für den Haushaltsplan-Entwurf, den im Übrigen jeder Leiter eines Arbeitsbereiches einsehen darf. Bei vorgesehenen Änderungen besteht für die Leiter der Arbeitsbereiche ein Anhörungsrecht. In Personalfragen "haben die unmittelbar nachgeordneten Mitarbeiter das Recht, einen Besetzungsvorschlag zu machen. In diesem Fall sind die Mit-

arbeiter anzuhören." Ansonsten bestehen in Personalangelegenheiten jeweils Anhörungsrechte auf den Arbeitsebenen. Bei der Berufung oder Abberufung von Abteilungs- und Hauptabteilungsleitern sind alle Abteilungsleiter des jeweiligen Bereichs und die Hauptabteilungsleiter der Direktion vom zuständigen Direktor zu hören. Das Entscheidungsrecht liegt beim Intendanten.

Bei personellen Maßnahmen unterhalb der Hauptabteilungs- und Abteilungsleiter-Ebene kann der Personalrat auf Wunsch des Betroffenen "eine Information und Anhörung der dem Arbeitsbereich des Betroffenen angehörenden Mitarbeiter durchführen."

e. Westdeutscher Rundfunk

Beim WDR Köln ist seit dem 15. Juni 1973 eine vom Intendanten erlassene "Beteiligungsordnung" in Kraft, (36) die dem Ziel dienen soll, "auf allen Ebenen eine stärkere Beteiligung der Mitarbeiter an den Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen im WDR zu erreichen." Die Beteiligungsordnung gilt für alle Mitarbeiter, wobei jedoch - ähnlich der Regelung im Sender Freies Berlin - Fachgruppen gebildet werden können (Mitarbeiter mit gleichen Berufsmerkmalen). Sie arbeiten also unterhalb des Personalrats, wobei jedoch gruppenspezifische Angelegenheiten, die nicht in die Zuständigkeit des Personalrats fallen, unmittelbar mit dem Intendanten erörtert werden können.

Der Redakteursausschuß des WDR versteht sich mittlerweile in diesem Sinne als Fachgruppe.

Mitwirkungsrechte (Informations- und Anhörungsrechte) bestehen für "betroffene Mitarbeiter" bei einer Änderung der Betriebsstruktur, der Arbeitsmethoden, Auflösung von Betriebsteilen,

einschneidenden Etatveränderungen bzw. sonstigen grundsätzlichen betrieblichen und organisatorischen Maßnahmen.

Bei Berufung, Abberufung oder Versetzung leitender Mitarbeiter, bei denen aufgrund des Landespersonalvertretungsgesetzes kein Mitbestimmungs- bzw. Mitwirkungsrecht des Personalrats besteht - dies gilt also vor allem für leitende Angestellte im Programmbereich - sieht die Beteiligungsordnung vor, daß der zuständige Direktor die Gründe für eine personelle Maßnahme mit den unmittelbar unterstellten Mitarbeitern und dem Personalrat erörtert.

Die Beteiligungsordnung sieht im Übrigen vor, daß in allen Betriebsbereichen Versammlungen der Mitarbeiter stattfinden können (siehe dazu auch das erste Redakteursstatut). Vorschläge gegenüber Vorgesetzten können auch durch Sprecher oder Vertrauensleute vorgetragen werden, die durch die Mitarbeiter einzelner Betriebsbereiche gewählt werden. Unbeschadet davon wird jedem Mitarbeiter ein individuelles Informations- und Anhörungsrecht vor einer ihn persönlich betreffenden Entscheidung zugestanden.

In allen Angelegenheiten, die nach der Beteiligungsordnung eine Mitwirkung ermöglichen, sind die Vorgesetzten jedoch nicht an die Stellungnahme der betroffenen Mitarbeiter gebunden.

f. Zweites Deutsches Fernsehen

Im Zweiten Deutschen Fernsehen gilt seit dem 1.12.1972 eine vom Intendanten erlassene "Leitordnung", die "Grundregeln für die Zusammenarbeit im ZDF" festlegt. (87) Sie ähnelt der Regelung beim Südwestfunk insofern, als sie auch dem Personalrat eine gewisse Programmkompetenz überträgt.

Redakteursausschuß oder Redakteursversammlung werden nicht erwähnt. Der Redakteursausschuß versteht sich auf Vorschlag des Personalrates als Gruppenvertretung der Redakteure, hat jedoch zugleich deutlich gemacht, daß er nach wie vor auf einem Redaktionsstatut besteht. (88)

Insgesamt begründet die Leitordnung allgemeine Informationsrechte für Mitarbeiter, wobei diese allerdings - ähnlich wie beim SMF - auch ausdrücklich auf ihre Pflichten hingewiesen werden.

Informations- und Anhörungsrechte bei strukturellen Maßnahmen sieht die Leitordnung nicht dezidiert vor. Hier heißt es nur sehr allgemein:

- "d) Bei der Vorbereitung von Entscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf den Delegationsbereich und dessen Arbeitsweise haben, hat sich der Vorgesetzte von seinen Mitarbeitern beraten zu lassen.
- e) Der Mitarbeiter hat seinen Vorgesetzten zu beraten, soweit sich dieser seines Rates bedienen will. Die Beratung soll offen und gegebenenfalls auch kritisch sein."

In einem besonderen Abschnitt der Leitordnung werden "Persönlichkeitsrechte bei Programmangelegenheiten" festgelegt. Dazu gehört auch eine negative Gewissensklausel. Mitarbeiter mit Programmverantwortung werden darauf hingewiesen, daß sie nicht befugt sind, "in den von ihnen gestalteten und oder verantworteten Sendungen Beiträge nur deswegen abzuweisen, weil darin ihrer persönlichen Neigung widersprechende Auffassungen enthalten sind." Bei Programmkonflikten hat der Personalrat ein Recht zur Stellungnahme. (Sofern dies zeitlich möglich ist.) Jeden Mitarbeiter steht ein Beschwerderecht zu, wobei hier ausführlich der Instanzenweg beschrieben ist, den eine Beschwerde zu gehen hat.

Informations- und Anhörungsrechte bei Stellenbesetzungen auf der Ebene leitender Mitarbeiter bestehen nicht. Die hierarchische Entscheidungsstruktur wird dagegen in Par. V C ausdrücklich bekräftigt:

"Die Bestellung und Abberufung der Vertreter der Direktoren erfolgt durch den Intendanten im Benehmen mit dem Direktor, die für die Hauptabteilungs- bzw. redaktionsleiter durch den Intendanten auf Vorschlag des zuständigen Direktors, die für die weiteren Mitarbeiter durch den zuständigen Direktor im Benehmen mit dem Vorgesetzten des Stelleninhabers."

(Allerdings soll ein personales Mitspracherecht nach Auskunft des ZDF-Intendanten durch die oben zitierte Konsultationsbestimmung III 2d möglich sein.) (89)

In Programmetruktur-Fragen oder sonstigen strukturellen oder finanziellen Angelegenheiten besteht kein ausdrückliches Informations- oder Anhörungsrecht.

g. Deutschlandfunk

Mit Wirkung vom 1. November 1973 hat der damalige Intendant des Deutschlandfunks Reinhard Appel "Grundsätze für die Zusammenarbeit mit dem Personalrat und Allgemeine innerbetriebliche Regelungen für die Mitarbeiter des Deutschlandfunks" in Kraft gesetzt. Die Grundsätze wurden zwar in Zusammenarbeit mit dem Personalrat erstellt, haben jedoch nicht den Charakter einer Dienstvereinbarung.

Sie gewähren dem Personalrat vor allem Informations- und Anhörungsrechte bei Entscheidungen, die den Haushalts- und Stellenplan sowie organisatorische Veränderungen betreffen. "Über organisatorische, personelle, finanzielle oder die Programmstruktur verändernde Maßnahmen sind alle Mitarbeiter rechtzeitig zu unterrichten, wenn ihr Arbeitsbereich hiervon betroffen wird." Im Einvernehmen mit dem Personalrat können Mitarbeiter "gleicher oder verwandter Tätigkeit" Berufsgruppen bilden. (89a)

2. Regelungen durch Personalvertretungsgesetz oder Rundfunkgesetz

a. Hessischer Rundfunk

Beim Hessischen Rundfunk existiert bisher - wie schon erwähnt - keine besondere betriebsinterne Regelung - die neue Mitspracherechte für Programmitarbeiter oder andere Berufsgruppen gewährt. Allerdings arbeitet ein Redakteursausschuß im Sender, der seine Stellungnahmen auch gelegentlich veröffentlicht. (90)

Einzige - wenn auch nur minimale - Veränderung in bezug auf die Mitwirkungsmöglichkeiten des Personalrats ist die durch das Hessische Personalvertretungsgesetz vom 12.2.1970 in Par. 67 (71) ermöglichte beratende Mitgliedschaft von zwei Arbeitnehmervertretern im Verwaltungsrat. Diese Bestimmung gilt allerdings - ebenso wie im alten PersVG vom 30.12.1952 - für alle Körperschaften, Anstalten, Stiftungen und sonstigen Betrieben öffentlichen Rechts, die einen Verwaltungsrat haben. (92) Neu ist nur, daß 1970 die für den Hessischen Rundfunk hier bisher geltende Ausnahme geändert wurde. Nach wie vor sieht jedoch Par. 90 Hess. PersVG vor, daß die Mitwirkung und Mitbestimmung des Personalrats für Bedienstete mit künstlerischer Tätigkeit und in der Programmgestaltung Tätige, entfällt.

b. Radio Bremen

Durch Änderung des Rundfunkgesetzes vom 21.9.1971 sind bei Radio Bremen als erster Rundfunkanstalt der Vorsitzende des Personalrats sowie ein weiterer Arbeitnehmervertreter stimm-
berechtigt (nicht nur beratend) im Verwaltungsrat des Senders vertreten. (93)

Durch das neue Bremische Personalvertretungsgesetz vom März 1971 wurde eine vergleichbare Regelung auch für andere öffentlich-rechtliche Institutionen geschaffen. (94) Par. 68 sieht vor, daß den Verwaltungsräten dieser Betriebe Vertreter der Bediensteten angehören, wobei hier ein eindeutiges Mitbestimmungsrecht in personellen und sozialen Angelegenheiten verankert wurde:

"Der Verwaltungsrat oder das entsprechende Organ sowie deren Ausschüsse können Beschlüsse, die die personellen und sozialen Angelegenheiten der Bediensteten betreffen, nicht gegen die Mehrheit der Stimmen der Vertreter der Bediensteten fassen; die Berufung von Vorstandsmitgliedern wird hiervon nicht berührt." (95)

Innerbetriebliche Vereinbarungen über die Arbeit eines Redakteursausschusses gibt es bei Radio Bremen bisher nicht. (96)

c. Saarländischer Rundfunk

Für den Saarländischen Rundfunk wurde durch das neue Personalvertretungsgesetz vom 9.5.1973 eine Sonderregelung geschaffen, die sich gesetzestechisch von allen anderen Regelungen unterscheidet. (97) Das Gesetz sieht vor, daß beim Personalrat ein Ausschuß für Programmmitarbeiter eingerichtet wird. (98)

Ihm gehören neben dem Vorsitzenden bzw. stellvertretenden Vorsitzenden des Personalrats und zwei weiteren Mitgliedern je zwei vom Personalrat zu wählende festangestellte und ständige freie Programmmitarbeiter an. (Es handelt sich hier also um die gesetzliche Verankerung einer in den Personalrat integrierten Vertretung der Programmmitarbeiter) Der Ausschuß soll alle Angelegenheiten, die sich aus der Tätigkeit der Programmmitarbeiter ergeben, mit dem Intendanten regeln.

- 28 -

Die Sonderbestimmung sieht weiterhin vor, daß der Vorsitzende des Personalrats bzw. sein Stellvertreter und ein weiteres von Personalrat zu bestimmendes Mitglied berechtigt sind, an den Sitzungen des Rundfunkrates mit beratender Stimme teilzunehmen. Ebenso hat der Vorsitzende des Personalrats das Recht, an den Sitzungen des Verwaltungsrates beratend teilzunehmen. In den Ausschüssen des Verwaltungsrates und des Rundfunkrates kann er in personellen oder sozialen Angelegenheiten die Auffassung des Personalrates darlegen.

d. Sender Freies Berlin

Durch das novellierte Gesetz über den Sender Freies Berlin in der Fassung vom 5.12.74 (90), sind zwei vom Personalrat gewählte Vertreter im Verwaltungsrat des Senders stimmberechtigt vertreten; an den Sitzungen des Rundfunkrates nehmen die beiden Vertreter mit beratender Stimme teil. Neu ist gegenüber dem alten Gesetz jedoch auch, daß der Intendant bei Einstellung und Entlassung von Verwaltungsdirektor und technischem Direktor nicht mehr die Zustimmung des Verwaltungsrates sondern des Rundfunkrates benötigt. (100)

2. Zusammenfassende Bewertung

Unternimmt man den Versuch, die gegenwärtig geltenden, neuen Beteiligungsregelungen in den Rundfunkanstalten zusammenfassend zu würdigen, so läßt sich zunächst zweierlei konstatieren:

1. Die Beteiligungsregelungen sind auf verschiedene Rechtsquellen verteilt.

Zum einen ist dies - insbesondere innerhalb der ARD - die Konsequenz der föderalen Rundfunkstruktur; andererseits aber auch Ausdruck mangelhafter Übereinstimmung über die grundlegenden Prinzipien der Rundfunkorganisation. Die jeweiligen "Organe", die Beteiligungsrechte wahrnehmen, sind ebenfalls außerordentlich vielfältig.

2. Dezidierte Mitbestimmungsrechte - in dem Sinne, daß keine Entscheidungen gegen das mehrheitliche Votum der Betroffenen oder ihrer Vertretung gefällt werden können - sind außer der Neu-Regelung durch das Personalvertretungsgesetz in Bremen ("Der Verwaltungsrat oder das entsprechende Organ sowie deren Ausschüsse können Beschlüsse, die die personellen und sozialen Angelegenheiten der Bediensteten berühren, nicht gegen die Mehrheit der Stimmen der Vertreter der Bediensteten fassen ...") (§ 58 (2), Brem.PersVG v. 19.3.74) sind in den einzelnen Bestimmungen nicht enthalten.

Am deutlichsten zeigt sich der Unterschied zwischen Forderungen der Statutenbewegung und den neuen Mitspracherechten bei Entscheidungen in Personalfragen. Darüberhinaus begegnen wir jedoch einer Fülle differenzierter Verfahrensregelungen und Kompetenz-Verteilungen unterhalb der Ebene von Mitbestimmung; die Mitwirkungsmöglichkeiten, verstanden als Anhörungs-, Informations-, Vorschlags- und Stimmrecht, bei strukturellen, personellen, programmpolitischen und finanziellen Angelegen-

heiten unterscheiden sich sowohl inhaltlich wie organisatorisch.

Die gesetzlichen Bestimmungen beziehen sich sowohl auf die jeweiligen Personalvertretungsgesetze (Hes.Rundfunk, Saarland Rundfunk) wie Rundfunkgesetze (Radio Bremen, SFB) der Länder. Bei innerbetrieblichen Regelungen ist wiederum zwischen Dienstvereinbarungen (SWF, NDR, SFB) und einseitigen Dienst-Anweisungen (Bayer. Rundfunk, WDR, ZDF) zu unterscheiden. Innerhalb dieser formal gemeinsamen Merkmale bei einzelnen Sendern ergeben sich jedoch weitere Differenzierungen:

Die Dienstvereinbarung beim NDR wurde zwischen Intendant und Redakteursausschuß abgeschlossen, wobei sich die erweiterten Mitwirkungsrechte allein auf Programmmitarbeiter beziehen, die Rechte des Betriebsrates also hierdurch nicht tangiert werden. Handelt es sich dabei folglich um ein völlig separates Vertretungsorgan für Redakteure (Redakteurs-ausschuß), so wurden die Betriebsvereinbarungen beim Südwestfunk und Sender Freies Berlin zwischen Intendant und Personalrat getroffen. Hat der Personalrat beim SWF gewisse Programmkompetenzen, (Bildung eines Programm-Ausschusses) erhalten, so wurde durch die Einrichtung von Berufsgruppenvertretungen beim SFB ein dezentralisiertes Mitwirkungssystem unterhalb der Gesamtvertretung, jedoch in organisatorische Verbindung mit dem Personalrat geschaffen.

Bei den Mitspracherechten im Bayerischen und Westdeutschen Rundfunk sowie dem ZDF handelt es sich um einseitige Anordnungen, die allenfalls im Bereich mit dem Personalrat erlassen wurden; ihr "Verfügungscharakter" ist folglich auch ein Beispiel für die hierarchische Medienstruktur.

Was die Form der Beteiligung sowie den jeweiligen Grad an Mitwirkung angeht, so lassen sich darüberhinaus Ähnlichkeiten zwischen den Ordnungen beim WDR und SFB sowie zwischen

ZDF und SWF feststellen. Die Beteiligungsordnung des WDR sieht Fachgruppen-Vertretungen beim Personalrat vor, während die Leitordnung des ZDF auch den Personalrat eine gewisse Programm-Kompetenz überträgt. Die Dienstanweisung des Bayerischen Rundfunks wiederum gilt zwar für alle Mitarbeiter, und sieht auch gewisse Schutzrechte für Programm-Mitarbeiter vor, überträgt die Wahrnehmung der Interessen jedoch keinem institutionalisierten Gremium.

Eine formal ähnliche Lösung wie bei ZDF und SWF finden wir beim Saarländischen Rundfunk, in dem die Vertretung der Programm-Mitarbeiter dem Personalrat zugeordnet wurde, allerdings durch Änderung des Saarländischen Personalvertretungsgesetzes, was ohne Zweifel gegenüber kündbaren Dienstvereinbarungen einen erheblichen Fortschritt darstellt. (Die Rechte der Programm-Mitarbeiter sind jedoch bisher nicht kodifiziert. Sie sollen in einer Dienstvereinbarung festgelegt werden.) (101)

In dem bei Radio Bremen sowie beim Sender Freies Berlin zwei Vertreter des Personals Sitz und Stimme im Verwaltungsrat erhalten haben, wurde schließlich partiell auch eine Veränderung der Aufsichtsgremien vorgenommen (Beim Saarländischen und Hessischen Rundfunk haben Arbeitnehmer-Vertreter im Verwaltungsrat zwar Beratungs- aber kein Stimmrecht.); allerdings haftet der Regelung bei Radio Bremen die Schwäche an, daß bisher keine Schutzrechte für Programm-Mitarbeiter vorgesehen sind, während das gesetzlich geregelte Teilhaberecht im Verwaltungsrat des Senders Freies Berlin; in Verbindung mit der innerbetrieblichen Berufsgruppen-Vereinbarung als eine der bislang weitestgehenden Mitwirkungsmöglichkeiten angesehen werden kann.

Der inhaltliche Vergleich zwischen den einzelnen Vereinbarungen oder Gesetzesregelungen zeigt, daß die Rechte für Programm-Mitarbeiter am deutlichsten in dem Statut der Redakteursversammlung des Norddeutschen Rundfunks festgelegt sind. Zwar

werden hierdurch die Rechte der Aufsichtsgremien nicht verändert - ein Problem, das sich gerade bei der Zusammensetzung des NDR-Verwaltungsrates als besonders gravierend erweist - jedoch sind die Bestimmungen des Statuts geeignet, Konflikte innerhalb der Anstalt transparenter werden zu lassen und Willkürentscheidungen im Programm-Bereich zu minimieren. So hat sich der NDR-Redakteurs-Ausschuß des öfteren zu programmpolitischen sowie personellen Angelegenheiten geäußert, und damit die im Statut vorgesehene Möglichkeit, öffentlich Stellung zu nehmen, extensiv genutzt. (102)

Obwohl die Mitwirkungsmöglichkeit^{en} für Programm-Mitarbeiter beim SFB und WDR gegenüber dem NDR-Statut sehr viel allgemeiner formuliert sind, bieten auch sie Schutzrechte. Allerdings unterliegt - worauf schon verwiesen wurde - die Berufsgruppen-Vertretung im Sender Freies Berlin der gleichen Schweigepflicht wie der Personalrat.

Demgegenüber schränkt die Vereinbarung beim Südwestfunk die Mitwirkungsrechte wesentlich stärker ein. So wird die hierarchische Struktur im Personalbereich weitgehend konserviert, indem entweder nur die jeweils nachgeordneten Mitarbeiter eines Vorgesetzten einen Besetzungsvorschlag machen können, und im Übrigen auf der Ebene der Abteilungs- und Hauptabteilungsleiter nur eine Form des kollegialen Anhörungsverfahrens vorgesehen ist, den nachgeordneten Mitarbeitern jedoch keine Anhörungsrechte zustehen.

Im Zusammenhang mit der von dem damaligen SWF-Fernsehprogramm-Direktor Stolte verfügten Absetzung eines Alfred Andersch Gedichtes ("artikel 3 (3)") von der Ausstrahlung im "S-3 Literaturmagazin" hat sich im Übrigen der beim Personalrat angesiedelte Ausschuß für Angelegenheiten der Programm-Mitarbeiter (APM) inzwischen aufgelöst. In einer Erklärung der RFFU- und DJV-Betriebsgruppe wird deutlich auf die nur schwachen

Mitwirkungsmöglichkeiten durch die bisherigen Arbeitsregeln verwiesen: "Nach der Behandlung dieses Konfliktfalles im Ausschuß stellt sich nun heraus, daß die Betriebsleitung des SWF die ohnehin begrenzten Rechte des APM einzuschränken versucht: dem APM wird das Recht abgesprochen, zu einem behandelten Konfliktfall eine eigene Stellungnahme zur Sache abzugeben und diese im Hause zu veröffentlichen! Spätestens jetzt wurde klar, daß der Programm-Mitarbeiter-Ausschuß so nicht weiterarbeiten konnte, wenn sich seine Mitglieder nicht in Alibi-Funktion lächerlich machen und ihre Arbeit zur Farce degradiert sehen wollten." (103)

RFFU und DJV fordern in dieser Erklärung weiterhin künftig das Recht eines Programm-Mitarbeiter-Ausschusses aus eigener Initiative heraus zu wichtigen Fragen Stellung nehmen zu können sowie ein Beteiligungsrecht "vor dem Erlass neuer Programmrichtlinien und bei der Erarbeitung neuer Programmstrukturen" ebenso aber auch "bei allen organisatorischen und personellen Änderungen im Programmbereich." (104)

Die Leitordnung des ZDF schließlich hält in jeder Beziehung ungebrochen an dem hierarchischen Aufbau fest. Sie ähnelt einer paternalistischen Verfügung, die eine festgefügte Autoritätsstruktur, mit der Attitüde unverbindlicher "human-relations" drapiert. Sie bestätigt damit letztlich einmal mehr typische Charakteristika bürokratischer und hierarchischer Organisationen, nämlich eine weitgehende Beschränkung von Kommunikation auf die Beziehung Vorgesetzter-Untergebener sowie das Beharren auf der "Einhaltung des Dienstweges" - wie hier im Beschwerde-Falle - also der Widerstand gegenüber der Benutzung "nicht-hierarchischer Kanäle" oder gar die Publizierung von internen Konflikten. (105)

Trotz dieser Detail-Unterschiede, was den jeweiligen Grad an Mitwirkungsmöglichkeiten anbelangt, läßt sich abschließend feststellen, daß die neugeschaffenen Regelungen zwei Dinge kaum leisten: weder werden Willensbildung und Entscheidungsstruktur in den Rundfunkanstalten grundsätzlich demokratisiert, noch bieten sie Möglichkeiten, den personellen Proporz in den Anstalten zu verhindern.

V. Prolegomena zur Konkretisierung möglicher Mitbestimmungsebenen und -formen

1. Ausgangsfragen

Als Ergebnis der bisherigen Analyse läßt sich noch einmal zusammenfassen: Der Einwand, Mitbestimmung in den Rundfunkanstalten sei grundsätzlich systemwidrig, da hierdurch das Prinzip der gesellschaftlichen Kontrolle zur Eigenkontrolle der Mitarbeiter entwertet werde, beruht auf wenig schlüssigen Promissen. Vielmehr offenbart sich in solchen Argumenten die fatale Konsequenz einer positivistisch verkürzten Denkweise, die, indem sie an den Ausgangspunkt aller Überlegungen allein faktisch gegebene Machtverhältnisse stellt, den reflexiven Rückgriff auf grundlegend demokratiethoretische, verfassungs- und kommunikationspolitische Normen nicht zu leisten vermag und damit einen gegebenen Zustand scheinbar legalisiert. Die mögliche Divergenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit liegt somit offenbar außerhalb des wissenschaftlichen Wahrnehmungsinteresses.

Die Probleme, die in diesem Abschnitt zu erörtern sind, beziehen sich einmal auf das Verhältnis von öffentlicher Kontrolle und innerorganisatorischer Partizipation überhaupt, zum anderen auf die Relation zwischen publizistischer Interessenvertretung und allgemeiner Mitbestimmung. Im Detail: Welche Bedeutung haben Statute für Programm-Mitarbeiter? Sind Redakteursausschüsse als völlig separate Vertretungen sinnvoll oder wären sie in ein Gesamtkonzept der Mitbestimmung zu integrieren? Welchen Stellenwert hat eine Vertretung in den Aufsichtsgremien? Vor allem: Wo hätte welches Organ mitzubestimmen und mitzuwirken?

Auf welchen Ebenen der Anstalt wäre insbesondere personelle Mitbestimmung zu institutionalisieren - eines der entscheidenden

den Probleme, um den personalpolitischen Proporz evtl. zu verhindern. In gleichem Zusammenhang muß nach der Legitimation der monokratischen Intendantenverfassung gefragt werden.

2. Problemstellung und Grundsätze

Öffentliche Kontrolle und Mitbestimmung - das bedeutet, beide Prinzipien in eine Beziehung zueinander zu bringen, die dem Charakter des öffentlich-rechtlichen Systems angemessen ist. Erweiterte Partizipation der Rundfunk-Mitarbeiter soll folglich nicht eine institutionalisierte öffentliche Kontrolle außer Kraft setzen, sondern insgesamt dazu beitragen, eine "balance of power" zu installieren, die die Chancen rationaler Konfliktbewältigung durch Teilhaberechte auf verschiedenen Entscheidungs- und Arbeitsebenen der Rundfunkanstalten erhöht.

Aus der besonderen Organisationsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks resultiert folglich allein diese besondere Qualität einer Demokratisierungsstrategie, die bei allen Überlegungen zu berücksichtigen bleibt, in den kritischen Stellungnahmen gegen Mitbestimmung im Rundfunk jedoch aufgrund eines formalisierten Demokratie-Verständnisses übersehen wird.

Die "differentia specifica" zu allen privatwirtschaftlich-kommerziell organisierten Massenmedien besteht also darin, innerhalb einer zumindest bereits teilweise demokratisierten Institution die Möglichkeiten von Selbst- und Mitbestimmung der Organisations-Mitglieder zu erweitern, ohne den prinzipiellen Charakter des Systems zu verändern.

Fritz Vilmar hat die qualitativ verschiedenen Bestimmungen von Demokratisierung in unterschiedlichen Organisationsformen sehr deutlich dargelegt. Demokratisierung, so folgert er

"... hat das Ziel der Abschaffung bzw. demokratische Kontrolle von Herrschaftspositionen in allen nicht demokratisch konstituierten Subsystemen(kursiv i.Orig.); sie hat dagegen lediglich das Ziel der konkreteren Durchgestaltung (kursiv) demokratischer Kontrolle und des infrastrukturellen Abbaus autoritärer Entscheidungsstrukturen in allen bereits (formal) demokratisch strukturierten, (kurs.) durch Wahlakte legitimierten, prinzipiell gemeinnützigen Organisationen. Um anschaulich zu sprechen: Es geht um den wesentlichen Unterschied zwischen der Demokratisierung einer privaten Großgärtnerei und einer Stadtgärtnerei; oder zwischen der Demokratisierung eines kapitalistischen Wohnungsbaukonzerns und einer gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft; oder zwischen der Demokratisierung einer Konzernverwaltung und einer Kommunalverwaltung; oder zwischen der Demokratisierung einer Ordinarienuniversität und einer nach öffentlichen Richtlinien tätigen Schule.

Im ersten Fall haben wir es jeweils mit Organisationen zu tun, in denen demokratisch weitgehend unkontrollierte Herrschaft im Interesse der materiellen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung und Expansion einer kleinen Machtelite ausgeübt wird, die es zu entmachten bzw. unter strikte demokratische Kontrolle zu bringen gilt. Im zweiten Fall haben wir - bei formal ähnlichen Produktions- bzw. Arbeitsprozessen - Organisationen, deren Führung bereits (teilweise) im Interesse der Allgemeinheit ohne private Gewinnaneignung unter der Kontrolle formal demokratisch konstituierter Instanzen tätig ist, deren Handeln aber einer wesentlich strikteren demokratischen Kontrolle, Begrenzung, Einwirkung von unten her unterworfen werden muß, sowohl im Interesse der freien, mitbestimmenden Entfaltung der Persönlichkeit ihrer Untergebenen (Mitglieder), wie auch im Interesse einer besseren Verwirklichung der allgemeinen Bedürfnisse, denen das Subsystem seinem Auftrag gemäß zu dienen hat." (106)

Die Parallele zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk-System ist hier deutlich gegeben. Für unsere Fragestellung resultiert als Folgerung daraus, daß bei einer Mitbestimmungskonzeption vor allem die unterschiedlichen Kompetenzen der Aufsichtsgremien zu berücksichtigen sind.

Wie die Darstellung gegenwärtig geltender neuer Mitspracheregelungen in den Funkhäusern gezeigt hat, ist eine der weiteren zentralen Fragen vor allem das Verhältnis der Personalräte zu den Organen journalistischer Interessenvertretung (Redakteursausschüsse, Redakteursversammlungen). Wenn wir die neugeschaffenen Regelungen noch einmal zusammenfassen, so lassen sich insgesamt sieben verschiedene Beteiligungsformen unterscheiden:

1. Mitwirkungsmöglichkeiten aller Mitarbeiter, ohne, daß die Rechte speziell einem institutionalisierten Organ übertragen wurden.
2. Erweiterte Beteiligungsrechte für Programm-Mitarbeiter, die einem Redakteursausschuß als autonomer Spezialvertretung übertragen wurden.
3. Berufsgruppenvertretungen als Ergänzung der Personalräte.
4. Gesamtpersonalrat mit Ausschuß für Angelegenheiten der Programm-Mitarbeiter. (Also Übertragung einer Programmkompetenz auf den Personalrat; innerbetrieblich, ohne Vertretung in den Gremien.)
5. Ausschuß für Programm-Mitarbeiter beim Personalrat durch Neuregelung im Personalvertretungsgesetz (also gesetzliche Verankerung einer in den Personalrat integrierten Vertretung der Programm-Mitarbeiter; zugleich beratend im Verwaltungsrat und Rundfunkrat.)
6. Arbeitnehmer-Vertreter im Verwaltungsrat ohne Vertretung für Redakteure (durch Personalvertretungsgesetz entweder beratend oder mit vollem Stimmrecht).

7. Kombination von Berufsgruppenvertretung und stimmberechtigter Vertretung von Arbeitnehmern im Verwaltungsrat. (Beratende Mitgliedschaft im Rundfunkrat.)

Zu berücksichtigen ist hierbei, daß sich die Problematik der Redakteursausschüsse und ihr Verhältnis zu den Personalräten aus der gegenwärtigen Gesetzeslage ergibt. Ein Konzept, das hingegen das Verhältnis von öffentlicher Kommunikationskontrolle und Mitbestimmung grundlegender zu klären bestrebt ist, wird folglich von der gegenwärtigen juristischen Regelung zu abstrahieren haben. Konkret bedeutet dies: Die Frage, welche Institution oder welches Organ Teilhaberechte wahrnimmt, ist nicht unter dem Blickwinkel gegenwärtiger Personalvertretungsgesetze zu prüfen, sondern allein im Bezug auf grundlegende Organisationsprinzipien sowie jeweilige Interessenlage und Spezifika, die aus dem Produktions- und Arbeitsprozeß resultieren. Ob also neben einer Gesamtvertretung aller Mitarbeiter ein Organ Redakteursausschuß existiert - vor allem mit welchen Kompetenzen und Rechten - kann weder taktisch noch im Sinne einer "Notlösungsstrategie" entschieden werden, sondern unter dem Aspekt einer sinnvollen und differenzierten Interessenvertretung, die den einzelnen Belangen in der Arbeit, am Arbeitsplatz und vor allem den unterschiedlichen Erfahrungsebenen der Rundfunk-Mitarbeiter (107) gerecht wird, gleichzeitig jedoch auch wirkungsvolle Teilhabe an Gesamtentscheidungen ermöglicht.

Wir hatten zwei Postulate aufgestellt, die hier erneut in Erinnerung zu rufen wären:

1. Das personelle Spektrum in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten kann im Interesse umfassender Informations- und Meinungsvermittlung sowie der Kritik- und Kontrollaufgaben des Mediums Rundfunk nicht mit dem kommunikativen Spektrum

im Program-Bereich gleichgesetzt werden.

2. Jede Demokratisierungs-Strategie innerhalb von Massenmedien hätte sowohl den Schutz und den besonderen Arbeitsaufgaben der professionellen Kommunikatoren Rechnung zu tragen als auch dem Bedürfnis nach demokratischer Teilhabe anderer Berufsgruppen innerhalb des publizistischen Apparates. Innere Medien- oder Rundfunkfreiheit hat insofern eine besondere Dimension, ist aber aus den allgemeinen Mitbestimmungskontext nicht zu lösen.

Es geht also nicht um die Alternative Gesamtvertretung (Personalrat) oder Spezialvertretung für Programm-Mitarbeiter. Ausweitung von Mitbestimmung im Öffentlich-rechtlichen Rundfunk meint nach unserer Vorstellung, daß ein differenziertes Partizipationssystem geschaffen wird, das die je spezifischen Bedürfnisse und Interessen des einzelnen Arbeitsprozesses berücksichtigt, den besonderen Bedingungen der journalistischen Produktion Rechnung trägt und koordinierte Teilnahme an unternehmenspolitischen Entscheidungen auf zentraler Ebene ermöglicht. (103)

Das bedeutet zunächst grundsätzlich: Die beschränkte Mitbestimmung einer Mitarbeiter-Gesamtvertretung unterhalb der eigentlichen Kompetenzen von Rundfunk/Fernsehräten ist weder aus prinzipiellen verfassungspolitischen noch aus kommunikationspolitischen Erwägungen heraus zu legitimieren. Das hieße, daß die Mitbestimmung der Personalräte innerhalb des Betriebes sowohl in wirtschaftlichen als auch personellen Angelegenheiten zu erweitern wäre. Schließlich sind sie aber auch kaum aus den Konflikten herauszuhalten, die aus der Programm-Arbeit resultieren.

Otto Wilfert, einer der engagiertesten Initiatoren der Statutenbewegung, hat hierzu einige Überlegungen angestellt, in denen - wie uns scheint - sowohl detaillierte Sachkenntnis

wie praktisch-politische Erfahrung Eingang gefunden haben:
"Ein Personalrat kann eventuell auch dann in redaktionellen Fragen einwirken, wenn er seine Begründungen aus Rechten im organisatorischen oder sozialen Bereich herleiten muß. Kurz: Das Repertoire der Einflußmöglichkeiten einer Gesamtvertretung ist größer als das jeder Spezialvertretung. Insgesamt halte ich den Zwang für heilsam, wenn Journalisten immer wieder die medien- und gesellschaftspolitische Bedeutung scheinbar nur technokratischer Vorgänge erläutern und ihre Ansprüche an die Gesamtvertretung rechtfertigen müssen. In meinem Verständnis ist es auf die Dauer ideell entmündigend und taktisch schädlich, die Arbeit der Personalräte von den Problemen freizuhalten, die sich aus der Planung der Programminhalte ergeben." (Unterstreichungen kursiv i.Orig.) (109)

Dieses Plädoyer für die Ausweitung der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Personalräte macht jedoch auf der anderen Seite Interessenvertretungs-Organ der Programmmitarbeiter für ihre Aufgaben und Schutzrechte im engeren journalistischen Bereich nicht überflüssig; Redakteursausschüsse und Statute in Verbindung mit einer Gesamtmitarbeiter-Vertretung sind vielmehr notwendige Teilhabeformen und Schutzgarantien, die auf den journalistischen Produktionsprozeß bezogen sind.

Die Perspektive, die die gegenwärtigen Regelungen überwindet wäre also: "Mehrstufige Mitbestimmungsorgane" zu schaffen, ein Konzept der "pluralen Partizipation" (110), das effektive und dezentralisierte Wahrnehmung "eigenartiger" Arbeitsaufgaben und Rechte in ein System koordinierter und gleichberechtigter Mitbestimmung integriert.

Inhalt und Reichweite von Partizipationsformen, die auf den besonderen journalistischen Aufgabenbereich bezogen sind, wollen wir im nächsten Teil im Rahmen eines Berufsgruppen-Konzepts konkretisieren, um dann auf das Problem einer Ver-

tretung in den Aufsichtsgremien sowie Aspekte der personellen Mitbestimmung und der Intendantenverfassung einzugehen.

a) Statute und Redakteursvertretungen als arbeitsspezifische Partizipationsformen im Rahmen von Berufsgruppenvertretungen

Materieller Kern einer auf die spezifischen Arbeitsprozesse des Journalisten und seinen Arbeitsplatz bezogenen Demokratisierungsstrategie ist zunächst vor allem der Schutz seiner Meinungs-, Überzeugungs- und Gestaltungsfreiheit.

Hier bleibt zu unterstreichen, was Wolfgang Hoffmann-Riem in seiner Untersuchung über Redaktionsstatute hervorhebt:

"Der Rundfunk muß vor allem bemüht sein, den Besonderheiten seiner Sachaufgabe - Vermittlung von Informationen, einschließlich Meinungen - Rechnung zu tragen. Da die Aufgabenerfüllung in hohem Maße auf die schöpferische Initiative aller Mitarbeiter angewiesen ist, muß organisatorisch auch Vorsorge dafür getroffen werden, daß der zur Entfaltung solcher Qualität unabdingbare Freiraum belassen bleibt." (111)

Themenauswahl, Materialaufbereitung, Bewertung, Schlußfolgerungen sowie die Wahl der themenadäquaten Vermittlungsform - dies sind publizistische Arbeitsprozesse, die im Rahmen der allgemeinen publizistischen Aufgabe des Mediums der individuellen oder kollegialen Selbstbestimmung - je nach Arbeitsform - des Bearbeiters oder der Redaktion zu unterliegen hätten. Erst hierdurch kann eine Form publizistischer Vermittlung geleistet werden, die Vielfalt, kommunikative Pluralität und Kritikfähigkeit sichert; dadurch wird der Kommunikationspraktiker aber auch in die Lage versetzt, ohne Rücksicht auf jeweilige Interessen- und Machtverhältnisse in den Aufsichtsgremien mehr im Sinne eines "Kommunikationshelfers" Interessen zu thematisieren und zu Wort kommen zu lassen, die keine organi-

satorische Vertretung in den Organen der Rundfunkanstalten haben. Eine wesentliche Bedingung also, um kommunikative Zugänglichkeit zu erweitern und das publizistisch "relevant" zu machen, was bei rein organisierten Anstalten nicht möglich ist.

Zu bedenken bleibt dabei auch, daß mit der Nachrichtentechnologischen Entwicklung geographisch getrennte Regionen kommunikativ näher zusammenrücken, Nachrichtenübermittlung und Informationsverarbeitung sich schneller vollziehen. Dies ermöglicht es, publizistische Arbeit zu erweitern. (112) Bearbeitung und Prüfung dieses Materials erfordern jenen selbstbestimmten Freiheitsraum am Arbeitsplatz, ohne den publizistische Arbeit nur noch eine instrumentelle aber keine kognitive Dimension mehr hätte, mithin das Charakteristikum einer an Aufklärung und Emanzipation orientierten publizistischen Produktion verloren ginge, nämlich ständig der Frage nachzugehen, "worauf Herrschaftsverhältnisse eine Antwort sind" und "worauf sich ihre Widersprüche zurückführen lassen", (113) um die Divergenz "zwischen den Begriffen und den Zuständen" (114), zwischen demokratischem Postulat und machtpolitischen Interessen, sichtbar zu machen.

"Der Produzent von Information muß frei sein, den besten Stand seiner (kursiv) Erkenntnis zu vermitteln, auch wenn sie dem Erkenntnisstand seines Rundfunkrates oder Verlegers nicht (kurs.) konform ist." (115) Dieses emanzipatorische Diktum von Pross verweist in besonderem Maße auf die notwendige publizistische Freiheit in der Arbeit und reflektiert den kommunikationspolitischen Grundsatz, wonach insbesondere im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem personelle und kommunikative Repräsentanz zu unterscheiden sind. Wenn Pross hier von dem "besten Stand seiner Erkenntnis" spricht, so meint dies, daß es um mehr als beliebige, individuelle Meinung geht, wie vordergründig in der Anfangszeit der Statutenbewegung zur Abwehr

ihrer Forderungen eingewandt wurde. (116) Publizistische Erkenntnis ist das Ergebnis intellektueller Arbeit, die am Maßstab erlernter und kontinuierlich zu überprüfender Kategorien (hier ist im Übrigen deutlich eine Parallele zur wissenschaftlichen Arbeit und damit zur Wissenschaftsfreiheit zu ziehen!) in eine vermittelnde Form gebracht wird. Das aber bedeutet, in der Diskussion um Partizipation in publizistischen Betrieben, zugleich den Aspekt der Professionalisierung kommunikativer Tätigkeit als objektiven Faktor und als Forderung zu berücksichtigen, den konstituierenden Zusammenhang von Mitbestimmung und Ausbildung - worauf insbesondere Ulrich Partzold verweist -, um "Theorie und Praxis, Analyse und Technik, Erfahrung und Reflexion" zu integrieren, damit "in gegebenen Verhältnissen bewußt" gearbeitet werden kann. (117)

In "gegebenen Verhältnissen bewußt arbeiten" - das heißt schließlich, Sachkompetenz und kritisches Vermögen in einer Weise einzusetzen, die einen Journalismus überwindet, der sich darauf beschränkt, "partikulare, zufällige Einzelansichten, die des analytischen Zusammenhangs weitgehend entbehren" (118) nebeneinander zu stellen, wie es Dieter Hirschfeld als schlüssige Beobachtung vielfach vorherrschender journalistischer Äußerungsformen skizziert hat.

Klaus Klonke verweist in seiner empirischen Studie über journalistisches Selbstverständnis (119) auf bedenkliche Folgen für das berufliche Verhalten des Journalisten, die aus dem Widerspruch zwischen der Vorstellung von relativer Autonomie im Arbeitsprozeß einerseits und der realen Erfahrung "als Lohnabhängige einer Institution andererseits, die ihn im Hinblick auf die Meinungsfabrikation eindeutigen Direktiven unterwirft" (120) resultieren können.

So kann daraus einmal ein beruflicher "Opportunismus" entstehen, der selbst dem Anspruch nach auf kritisches Verhalten von vornherein verzichtet, "da Konflikte als unmittelbare Bedrohung" der "sozialen Existenz" empfunden werden. "Konfliktvermeidung selbst wird ... zum bedeutensten Inhalt seiner (des Journalisten, H.S.) Arbeit." (121) Selbstzensur und Antizipation von "möglich erscheinenden Sanktionen" scheinen weiterhin charakteristisch für diesen journalistischen Typus zu sein. (120) Ähnliche Verhaltensweisen sind dem sich erklärtermaßen als kritisch verstehenden Journalisten - wie Klenke beobachtet hat - fremd. Er will und kann sein berufliches Selbstverständnis "nur über bestimmte Inhalte realisieren. Aber auch in diesem Fall ist das Medium der Selbstrealisation, die Kritik, im Bezug auf die anderen Journalisten letztlich nur ein Mittel, sich als konkurrenzfähige (und das heißt in diesem Fall: Überlegene) Persönlichkeit zu stilisieren. Aufgrund der berufsspezifischen Wertskala dient sie von vornherein der Karriere. Sie verschafft ihm deshalb größeres Ansehen, weil er sich in den gesellschaftlich definierten Tolleranzgrenzen souverän zu bewegen weiß. ... Für den einzelnen karriereorientierten Journalisten wird es also in der Praxis darauf ankommen, sowohl Konflikte zu vermeiden, als sie auch zu suchen. Wo genau die Konfliktgrenze liegt, vermag er objektiv-eindeutig nicht zu bestimmen; er überläßt ihr Erkennen seiner subjektiven adaptierten Intuition. In der 'Legierung' von Opportunismus und Kritikfähigkeit ist der vorgegebene Idealtypus des 'erfolgreichen' Journalisten voll repräsentiert." (123)

Wenn bewußte Anpassung, Konfliktvermeidung einerseits oder "status-seeking" und "know-how" (124) um die erfolgreichen Mittel, Konflikt- und kritisches Vermögen dort einzusetzen, wo es gewissermaßen gesellschaftlich sanktioniert ist, zu

typischen Merkmalen einer "déformation professionnelle" werden, die aus widersprüchlichen und unterschiedlich verarbeiteten Bedingungen des Arbeitsprozesses resultieren - wofür einiges spricht - dann aber liegt es um so eher nahe, eben jene Arbeitsbedingungen, die solche Anpassungsformen erzeugen, zu verändern.

Statute als eine Art "Redaktionsverfassungsgesetz" für Programm-Mitarbeiter - dies bleibt als erste Schlußfolgerung unserer Darlegungen festzuhalten, sind also in jeder Hinsicht notwendige Bedingung für erweiterte Partizipation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk; sie sind als fixierte Sicherung der Meinungs-, Überzeugungs- und Gestaltungsfreiheit im unmittelbaren journalistischen Arbeitsprozeß zu verstehen und tragen der exponierten Position publizistischer Tätigkeit Rechnung.

Das bedeutet zum Beispiel, daß kein Redakteur dazu aufgefordert werden kann, Programm-Beiträge zu planen, zu gestalten oder zu verantworten, die seiner journalistischen Auffassung widersprechen oder daß er nicht "wegen seiner politischen, religiösen oder künstlerischen Überzeugung an der Erfüllung seiner Aufgaben gehindert" werden kann "oder von einem Programmauftrag, den er nach den Merkmalen seiner Tätigkeit oder nach Art und Umfang seines Vertrages ... zu leisten hätte, ausgeschlossen" wird. (126)

Es hieße weiterhin sicherzustellen, daß Korrekturen oder Änderungen bei Programm-Beiträgen - seien es Text- oder Filmeile oder auch Gesprächspartner - einvernehmlich mit dem Verfasser erfolgen, mithin nicht gegen sein ausdrückliches Votum vorgenommen werden können. Selbstbestimmung in der unmittelbaren Arbeit meint aber auch, daß ein Autor einen geplanten Beitrag zurückziehen kann, wenn er selbst zu der An-

sicht gelangt, daß die zur Verfügung stehende Zeit nicht ausgereicht hat, das Material, das er ermittelt hat, zu unergiebig war oder die Aussagen von Interview-Partnern zur Klärung des Themas wenig beitragen.

Programmverantwortung wäre insgesamt stärker

"nach unten" zu verlagern; selbst wenn das Prinzip, Sendungen vor ihrer Ausstrahlung "abzunehmen" in der täglichen Praxis auch nicht kontinuierlich ausgeübt wird, sind Mitarbeiter in Konfliktfällen, wie Rüdiger Hoffmann durch Befragung erfahren hat, Sanktionen ausgesetzt ohne entsprechende Entscheidungskompetenzen zu haben. (127)

Sicherzustellen wäre weiterhin, daß alle Programm-Mitarbeiter, die für ihre Arbeit notwendigen Informationen erhalten und daß der Anspruch darauf in den Statuten fixiert wird. Es erscheint in der Tat als ein "kroteskes Beispiel für privilegierte Kommunikationsflüsse" (128) wenn in Hoffmanns Befragung angegeben wird, daß Abteilungsleiter vielfach den Haushaltsplan der Anstalten nicht zur Einsicht erhalten.

Wenn wir diese Regelungen als Formen der Selbst- und Mitbestimmung am Arbeitsplatz bezeichnen können, so stellt sich natürlich weiter die Frage, inwiefern Programm-Mitarbeiter als Berufsgruppe an Entscheidungen, die "oberhalb" des unmittelbaren Arbeitsplatzes gefällt werden, zu beteiligen sind - also an organisatorischen, finanziellen und personellen Angelegenheiten. Hier hätte vor allem der Grundsatz zu gelten, daß die Vertretung der Programm-Mitarbeiter gemeinsam mit der Gesamtvertretung an allen Entscheidungen beteiligt wird, die Auswirkungen auf die Programm-Tätigkeit haben.

In Personalfragen allerdings ergeben sich mehrere Mitbestimmungsmöglichkeiten, auf die noch einzugehen sein wird.

Es dürfte deutlich geworden sein, daß Regelungen für Programm-Mitarbeiter sich aus den besonderen Bedingungen ihrer Arbeit ergeben und einen darauf bezogenen Schutz ermöglichen sollen.

Für andere Berufsgruppen im Rundfunk - Tontechniker, Cutterinnen, Kammeraleute usw. - aber ergeben sich aus ihrer jeweiligen Arbeitssituation andere Konflikterfahrungen und Probleme, obgleich - und dies wäre hier noch einmal zu unterstreichen - das publizistische Arbeitsprodukt das Ergebnis eines kombinierten Arbeitsprozesses darstellen. Wo derartige Interessenkonflikte bei anderen Berufsgruppen in der Rundfunkanstalt entstehen können, hat Wilfert sehr anschaulich dargestellt: "Wenn z.B. Schneideräume eingerichtet werden sollen, die die Cutter nicht akzeptieren können; wenn Kamerteams Geräte bekommen sollen, die nicht zu ihrer Arbeit passen; wenn Arbeitsgruppen von Technikern oder Verwaltungsleuten immer so zusammengestellt werden, daß sie nicht harmonisieren; wenn Fahrzeuge gekauft werden sollen, die die Fahrer oder Mechaniker als ungeeignet erkannt haben ..." (129) Solche Probleme ergeben sich aus besonderen Arbeitsbedingungen. Das aber heißt, im Sinne unserer formulierten Prämisse, Demokratisierung insgesamt auszuweiten, die Möglichkeiten der Selbst- und Mitbestimmung auch anderer Berufsgruppen in bezug auf ihre spezifischen Arbeitsplatz- und Tätigkeitsmerkmale ebenso zu sichern.

Berufsgruppenvertretungen - dies ließe sich insofern als zweite Schlußfolgerung festhalten - sind im Zusammenhang mit einer innerbetrieblichen Demokratisierungs-Strategie eine notwendige und "basisnahe" Form der Interessenvertretung .

Wenn wir hierfür ein differenziertes System der Selbst- und Mitbestimmung von Berufsgruppen plädieren, die besonders auf den Arbeitsprozeß und den Arbeitsplatz bezogene Interes-

sen und Aufgaben wahrnehmen, so werden dabei auch Erkenntnisse neuer Demokratisierungskonzepte in Organisationen berücksichtigt. So hat Frieder Naschold den verdienstvollen Versuch unternommen, ein Konzept innerorganisatorischer Demokratie neu zu formulieren und dabei auf die Notwendigkeit verschiedenartig strukturierter Entscheidungs- und Partizipationsformen innerhalb von Organisationen verwiesen. (130) In Anlehnung an amerikanische Entscheidungstheorien (131) unterscheidet Naschold bei Informationsverarbeitungsprozessen simultane und sequenzhafte Prozesse, die vor allem auf unterschiedlichen Einwirkungen des Faktors "Zeit" beruhen. Simultane Prozesse wie etwa Wahlen können "gleichzeitig" von allen Organisationsmitgliedern vollzogen werden", da sie gegenüber der "Zeitdimension" unabhängig sind. "Demgegenüber erfordern sequenzhafte Prozesse, wie z.B. Gruppendiskussion - ein zentrales Medium politischer Willensbildung -, Zeit und erliegen allein schon dadurch der Teilnahme der Mitglieder in Art und Ausmaß erhebliche Beschränkungen auf." (132)

Durch den Raum- und Zeitfaktor sind also der Partizipation bei "sequenzhaften Prozessen" Schranken gesetzt: "Denn je größer die Organisation und die Zahl der am Entscheidungsprozeß beteiligten Mitglieder ist, um so länger und komplizierter werden die Informationskanäle und um so asymmetrischer werden die Kommunikationsbeziehungen zwischen Führung und Mitgliedschaft der Organisation." (133)

Jegliche Demokratietheorie für Organisationen, so folgert Naschold daraus schlüssig, "muß von diesem Grundproblem, das durch die Faktoren Zeit und Größe der Organisation bewirkt wird, ausgehen." (134) Er müsse folglich "gefragt werden, wie im Rahmen der gegebenen, wenn auch veränderlichen Grundbedingungen Verstärkungsmöglichkeiten für die Mitgliederbeteiligung in simultanen wie in sequenzhaften Organisations-

entscheidungsprozessen erreicht werden können. Solche Verstärkungsmöglichkeiten sind prinzipiell nur in zwei Richtungen möglich. Simultane Informationsverdräbbitungsprozesse müssen so umstrukturiert werden, daß die Partizipationsmöglichkeiten über den Bereich von Wahlen und symbolischen Aktivitäten hinaus erweitert werden. Bei sequenzhaften Organisationsprozessen muß das Demokratisierungspotential durch organisationsinterne Subsystembildung bei gleichzeitiger enger Kopplung der einzelnen Subsysteme gesteigert werden. Entscheidungstheoretisch bedeutet somit Demokratisierung einer Organisation die Erweiterung ihres Bereiches simultaner Partizipation und die Intensivierung des Bereiches sequenzhafter Partizipation durch Subsystembildung." (135)

Hieraus resultieren unseres Erachtens einige wichtige Folgerungen, die bei jeglicher Form von Arbeitnehmervertretungen zu berücksichtigen wären: Zentrale Vertretungen, die erfahrungsgemäß Schwierigkeiten haben, Informationen einerseits an die repräsentierten Mitglieder zu vermitteln, andererseits Gefahr laufen, diese selbst in Informations- und Entscheidungsprozesse nur mangelhaft einzubeziehen, durch "Teilorganisationen" (136) zu ergänzen und damit Information und Partizipation zu verstärken.

Gruppenvertretungen wären in diesem Sinne als Arbeitsplatz- und Interessenbezogene Institutionen zu verstehen, die als Ergänzung zentraler Vertretungsorgane fungieren.

b) Mitbestimmung und Mitwirkung in den Aufsichtsgremien

Selbstbestimmung und Mitbestimmung am Arbeitsplatz sowie in bezug auf spezifische Arbeitsprozesse macht Mitbestimmung und Mitwirkung in Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten nicht überflüssig sondern eröffnet erst die umfassende Teilnahme an Gesamtentscheidungen; ohne sie besteht die Gefahr,

daß die einzelnen gruppenbezogenen Partizipationsformen in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden. Vertretung in den Aufsichtsgremien hätte aber, wie teilweise schon angedeutet, die unterschiedliche Kompetenzverteilung der Gremien zu beachten. Das bedeutet: Wirkliche Mitbestimmung in dem Sinne, daß keine Entscheidung gegen das einhellige Votum einer Mitarbeiter-Vertretung gefällt werden kann, wäre in den Verwaltungsräten der Sender zu installieren. Konkret: Wenn die Verwaltungsräte ihrer eigentlichen Konstruktion gemäß als innerbetriebliche Aufsichtsorgane fungieren, ist eine paritätische Besetzung mit Vertretern der Belegschaft (die andere Hälfte wäre allein vom Rundfunkrat zu wählen) legitim und entspricht dem öffentlich-rechtlichen Strukturprinzip. Eine deutliche Trennung der Aufgabenbereiche (vergl. Abschnitt C) wäre allerdings bei einer Reihe von Rundfunkgesetzen die Bedingung für paritätische Mitbestimmung im Verwaltungsrat. (137)

Zu den eigentlichen innerbetrieblichen Befugnissen der Verwaltungsräte zählen die Aufsicht und Beratung in laufenden Geschäftsangelegenheiten, wozu vor allem das Prüfungs- und Zustimmungsrecht bei besonderen Geschäftsvorhaben und strukturellen Entscheidungen (nicht Programmstruktur) gehört; zu ihren genuinen Aufgaben gehören ferner Prüfungs- und Vorschlagsrechte bei der Haushaltsplanung. (Zum Zustimmungsrecht der Verwaltungsräte in Personalfragen (vgl. den folgenden Abschnitt c.)

Zu den besonderen Geschäftsvorhaben und strukturellen Angelegenheiten gehören unter anderem: die Beschaffung von Anlagen, besondere Produktionsvorhaben, organisatorische Veränderungen - mithin Angelegenheiten, die Produktion, Arbeitsabläufe bzw. Arbeitsprozesse und Arbeitsplätze angehen; von innerbetrieblichen "Innovationsentscheidungen" dieser Art werden alle Mitarbeiter getroffen. Die Grenzen zwischen finanziellen

sowie vordergründig technischen Entscheidungen und den Auswirkungen auf die Programmarbeit scheinen unseres Erachtens hierbei auch fließend zu sein. So ermöglicht beispielsweise die Bestimmung, wonach der Intendant im Rahmen seiner Geschäftsführung die Zustimmung für bestimmte Vertragsabschlüsse oder die Beschaffung von Anlagen benötigt, die eine bestimmte Summe überschreiten, durchaus eine Einflußnahme auf Programmpolitik und Arbeitsweise aller Mitarbeiter. Beispiele dafür sind etwa die Vergabe von Fernsehproduktionen an Auftragsfirmen, die Subventionierung von Filmen freier Produzenten oder die neudrings sehr aktuelle, mögliche Automatisierung von Sendeabläufen, die einerseits eine individuelle Programmgestaltung erschwert - also unmittelbar in den engeren journalistischen Arbeitsprozeß eingreift - andererseits aber auch die Mitarbeiter der Technik zunehmend zu einem "Anhängsel von Maschinerie" macht, also auch ihre Möglichkeiten schöpferischer Tätigkeit reduziert." (138)

Die Vertretung der Mitarbeiter im Verwaltungsrat hätte dabei nicht unbedingt identisch mit dem Personalrat zu sein, wäre aber in jedem Falle von allen Mitarbeitern zu wählen.

Paritätische Besetzung der Verwaltungsräte mit Belegschaftsvertretern, um wirksame Mitbestimmung bei der Geschäftsführung zu ermöglichen, ist also zentrales Moment einer Demokratisierungsstrategie in den Funkhäusern.

Paritätische Mitbestimmung in den Rundfunk/Fernsehräten als eigentlichen kommunikationspolitischen oder "gesellschaftlichen" Aufsichtsorganen würde hingegen unseres Erachtens dem Prinzip einer sinnvollen und dem öffentlich-rechtlichen System adäquaten Koordination von öffentlicher Kontrolle und Mitbestimmung widersprechen. Allerdings wäre auch hier eine

Mitarbeiter-Vertretung notwendig, um ihr sachverständiges Potential bei der Programmaufsicht, Programmberatung und programmpolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen. Sicherzustellen wäre vor allem, daß bei Entscheidungen, die die Programmstruktur und Programmbereiche betreffen, die Vertretung der Programm-Mitarbeiter beteiligt wird. Zu den dabei möglichen Teilhabeformen zählen Vorschlagsrecht, Initiativrecht und Abgabe eines entgegenstehenden Votums mit aufschiebender Wirkung. Sowohl Verwaltungs- wie Rundfunkräte treffen allerdings, wie dargestellt auch Entscheidungen in Personalfragen. Hier freilich stellt sich eines der schwierigsten und zugleich auch wohl bedeutensten Probleme, denn die Gefahr einer Verengung des Kommunikationsspektrums in den Rundfunkanstalten ist primär durch die proportionierte Personalbesetzung gegeben. Wir wollen diesen Aspekt abschließend im Zusammenhang mit der Intendantenverfassung behandeln.

c) Das Problem der Intendantenverfassung und Beteiligung in Personalangelegenheiten.

"Demokratisierung schließt die Anerkennung von durch Wahlakte legitimierter Sachautorität ein - vorausgesetzt, daß eben diese Sachautorität sich nicht oligarchisch verfestigen kann" - schreibt Vilmar - "(daher: Ämterrotation, Kollaboration etc.) und in ihrem Entscheidungshandeln wiederum demokratisch verfährt durch Transparenz der Entscheidungsprozesse ... durch optimale Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf hierarchisch nachgeordnete Personen oder Arbeitsgruppen ... bzw. verbindliche Beteiligung der jeweils Betroffenen an der Entscheidungsbildung, mit dem Ziel weitestmöglicher Verminderung (Abflachung) der Organisationshierarchie; durch optimale Mitbestimmung oder gar Selbstbestimmung der

Betroffenen bei der Besetzung von Führungspositionen ...;
durch weitestmögliche Durchsetzung des Prinzips zeitlicher
Begrenzung des Besitzes von Führungspositionen (Rotations-
prinzip ...);

...

Mit diesen Bestimmungsmomenten ... ist zugleich ausgesprochen,
daß demokratische Führung nur als funktional notwendige ge-
rechtfertigt sein kann ..." (Unterstreichungen i. Orig. kursiv)
(132)

Damit sind einige Hinweise gegeben, wie das Problem der per-
sonellen Mitwirkung und Mitbestimmung in den Rundfunkanstal-
ten sowie die Frage der personellen Hierarchie gelöst werden
kann.

Grundsätzlich wäre davon auszugehen, daß in personellen Ange-
legenheiten ein modifiziertes System der Mitbestimmung und
Mitwirkung auf verschiedenen Ebenen installiert wird und zwar
von den Aufsichtsgremien bis in die einzelnen Ressorts oder
Abteilungen.

Zunächst ist nach der Legitimation der monokratischen Inten-
dantenverfassung zu fragen. Wir hatten zuvor darauf hingewie-
sen, daß im Amt des Intendanten der mögliche Konflikt zwi-
schen "innerer Gestaltungsfreiheit" und öffentlicher Kontrol-
le gleichsam institutionalisiert wurde, da er einerseits ohne
Mitbestimmung der Mitarbeiter von den Aufsichtsgremien ge-
wählt wird, andererseits aber auch ihre Interessen gegenüber
ungerechtfertigten Ansprüchen an die Programmgestaltung ver-
treten soll. Seine Allzuständigkeit für den Gesamtbereich der
Rundfunkanstalten, vor allem für das Programm, erscheint im
Interesse erweiterter Partizipationsformen und der für ver-
schiedene Bereiche einer Rundfunkanstalt notwendigen, spezi-
alisierten Fachkompetenz, problematisch.

Als Konsequenz

der Forderung, Programm-Verantwortung stürker auf die Abteilungen und den journalistischen Arbeitsplatz zu verlagern, ergäbe sich zunächst, das umfassende Weisungsrecht des Intendanten einzuschränken. (140)

Eine generelle Revision des Intendantenprinzips wäre allerdings die Schaffung einer Kollegialverfassung, bei der mehrere Direktoren jeweils für einen Bereich (etwa Hörfunk, Fernseh, Technik/Produktion, Verwaltung)(141) zuständig sind.

Gegen ein derartiges Kollegialsystem gibt es allerdings auch Einwände, die nicht ohne Gewicht sind. So hat sich beispielsweise das bereits von 1953 bis 1956 beim Sender Freies Berlin praktizierte Kollegialsystem allem Anschein nach, aufgrund mangelhafter Koordination nicht bewährt; (142) zum anderen bleibt auch zu bedenken, daß sich der parteipolitische Proporz von einer auf mehrere Personen verlagern könnte.

Als mögliche Sicherung gegen unkoordinierte Entscheidungen wäre an einen Vorsitzenden zu denken, der die Aktivitäten koordiniert und die Anstalt nach außen vertritt.(143) Der Gefahr der parteipolitischen Proporzionierung kann nach unserer Ansicht allerdings nur begegnet werden, wenn bei der Wahl der Direktoren die Mitarbeiter beteiligt werden. Dadurch könnte vor allem auch die gegenwärtig herrschende Praxis verändert werden, personalpolitische Entscheidungen dieser Art außerhalb der Funkhäuser zu treffen, wodurch die Gremien derzeit ohnehin weitgehend zu Aklamationsorganen degradiert werden.(144)

Dabei sind verschiedene Teilhabeformen denkbar. So wäre z.B. ein personelles Vorschlagsrecht des paritätisch besetzten Verwaltungsrates möglich, wobei aber der Rundfunk/Fernsehrat die Direktoren wählt. Den Mitarbeitern der einzelnen Bereiche - Programm, Technik/Produktion, Verwaltung - wäre bei der Wahl der für sie zuständigen Direktoren ein Veto-Recht zuzu-

gestehen, über das sich der Rundfunkrat nur mit einer qualifizierten Mehrheit hinwegsetzen kann.

Ebenso wäre aber auch an eine "Doppelung der Hierarchie" zu denken, ein Vorschlag, den Pross bereits vor Jahren vorgebracht hat, wodurch der Gedanke, daß Vorgesetzte nicht gegen das Votum der Mitarbeiter eingesetzt, gleichzeitig aber öffentliche Kontrolle und innerorganisatorische Partizipation im Personalbereich verbunden werden, erstmals am konsequentesten entwickelt wurde. (145) Das würde bedeuten, daß den vom Rundfunk/Fernsehrat gewählten "Leitern" jeweils von der Basis gewählte Stellvertreter entgegengesetzt würden (auf Zeit gewählt).

Bei Funktionen unterhalb der Direktorenebene wäre sicherzustellen, daß die jeweils von einer Personalentscheidung betroffenen Mitarbeiter und Arbeitsbereiche dem Vorschlag ebenfalls mehrheitlich zustimmen und zwar auch dann, wenn der Verwaltungsrat (paritätisch besetzt) an diesen Personalvorschlägen - bzw. Entscheidungen - beteiligt wird. Dies wäre eine differenzierte und basisnahe Form personeller Mitbestimmung.

Die Hierarchie würde dadurch auf einen funktionalen Kern reduziert, vor allem aber wären Personalentscheidungen demokratisch legitimiert.

3. Ausblick

Die hier angestellten Überlegungen zur Erweiterung von demokratischen Beteiligungsformen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk gehen von dem Grundsatz aus, im Rahmen öffentlicher Kontrolle Mitbestimmung und Mitwirkung in den Aufsichtsgremien mit dezentralisierten Selbst- und Mitbestimmungsformen in bezug auf spezifische Arbeitsprozesse und -interessen zu verbinden.

Weder eine separat agierende Spezialvertretung für Redakteure noch auf der anderen Seite eine allein in den Aufsichts- | gremien repräsentierte Gesamtvertretung könne nach unserer Ansicht wirkungsvolle Mitbestimmungsformen sein. Wäre im ersten Fall die Gefahr gegeben, daß zentrale Entscheidungen arbeitsspezifische Teilhaberrechte einschränken, zudem das Risiko einer unkoordinierten Interessenpolitik besteht, unterläge Mitbestimmung in den Aufsichtsgremien der Gefahr, zur bürokratischen Formalie zu erstarren, wenn sie nicht durch institutionalisierte Vertretungsorgane an der "Basis" abgestützt wird. Uns scheint also ein Berufsgruppensystem, innerhalb dessen die Programm-Mitarbeiter durch Statute Rechte erhalten, die ihren besonderen journalistischen Aufgaben Rechnung tragen, integriert in eine umfassende Mitbestimmungskonzeption der Gesamt-Mitarbeiter-Vertretung, eine angemessene Lösung zu sein. In den gegenwärtigen neuen Teilhaber-Regelungen ist ein derartiges Konzept teilweise schon angelegt, ohne daß damit allerdings bereits effektivere Mitbestimmung im Rahmen öffentlicher Kommunikationskontrolle erreicht wäre.

Derartige Beteiligungsformen setzen sowohl eine Änderung gegenwärtiger Rundfunkgesetze wie auch der Personalvertretungsgesetze voraus, bzw. erfordern der Rundfunkaufgabe angemessene eigene Personalvertretungsgesetze.

Dies bleibt als Forderung bestehen; obgleich nach Lage der Dinge derzeit "ein Mehr" an Mitbestimmung wohl eher unterhalb der gesetzlichen Ebene, also durch tarifvertragliche Regelung und offensive, an der Sicherung der Rundfunkfreiheit orientierte, Gewerkschaftspolitik zu erreichen ist.

VI. Zusammenfassung

Eine Reform der öffentlich-rechtlichen Struktur, die sich allein auf die Aufsichtsgremien und ihre Besetzung beschränkt, greift zu kurz. Selbst **verbesserte Bestimmungen** einer öffentlichen Kontrolle über den Rundfunk können kaum verhindern, daß sich machtpolitische Interessen in den Aufsichtsgremien manifestieren.

Innere demokratische Verfassung und öffentliche Repräsentanz stellen vielmehr erst jene notwendig "kommunikable Struktur" her, die für die Erfüllung der Rundfunkaufgabe Voraussetzung ist.

Die Frage, inwieweit politische Demokratie ihren realen Rückhalt in demokratischen gesellschaftlichen Strukturen hat, hängt von dem Grad der Ausweitung zur sozialen Demokratie ab. Demokratische Prinzipien entfalten ihr eigenes Wesen, je stärker sie politische Emanzipation mit ökonomischer und sozialer Emanzipation in Einklang bringen.

Hier hat der Gedanke der Mitbestimmung seinen zentralen Stellenwert: als Erfordernis von Demokratie, des Sozialstaatsgebotes und der Menschenwürde.

Massenmedien sollen durch Information, Meinungsvermittlung und Aufklärung die kommunikativen Voraussetzungen für Selbst- und Mitbestimmung im gesellschaftlichen Prozeß bereitstellen. Wenn Medien selber nicht demokratisch strukturiert sind, also ihre Mitarbeiter grundsätzlich von demokratischen Teilhabeberechtigten ausgeschlossen und speziell die professionellen Kommunikatoren für fremde Zwecke in Dienst genommen werden, bleiben sowohl der allgemein gesellschaftspolitische, wie auch der publizistische Anspruch pathetische Leerformeln.

Im Bereich der privatwirtschaftlichen Presse wäre in der Diskussion um Mitbestimmung vor allem die "presserechtliche Überhöhung" der "Verbindung von Eigentum, Unternehmer- und Arbeitgeberfunktion" des Verlegers in Frage zu stellen.

Die Bedingungen für umfassende Mitbestimmung und Sicherung der inneren Rundfunkfreiheit sind im öffentlich-rechtlichen Rundfunk objektiv strukturell anders als in der privatwirtschaftlichen Presse. Private Dispositionsgewalt und Rentabilitätsorientierung in bezug auf die massenmediale Produktion fehlen hier. Die Struktur entspricht jenem kommunikationsrechtlichen Postulat, wonach "die individualrechtliche Interpretation der Pressefreiheit dort durch eine institutionelle Garantie ersetzt werden muß, wo von Meinungs- und Pressefreiheit kein Gebrauch gemacht werden kann, da die Mittel zu ihrer Realisierung fehlen oder nur beschränkt zugänglich sind." (146)

Innere und äußere Rundfunkfreiheit stehen in einem korrespondierenden Verhältnis zueinander; innere Rundfunkfreiheit stellt eine auf die interne Arbeit bezogene Konkretisierung des umfassenden Begriffs "Rundfunkfreiheit" dar, der nicht nur auf eine abstrakte Institution bezogen werden kann.

Ein erweiterter Schutz der unmittelbaren publizistischen Produktion kann erst dazu beitragen, daß "die Postulate der Meinungsfreiheit und der anderen Grundrechte aus ihrem illusionären Dasein heruntergeholt" (147) und in der Arbeit zum materiellen Substrat werden können.

Grundlegend systemnormative Bedenken gegen Mitbestimmung in den Rundfunkanstalten haben wenig Überzeugungskraft. Vielmehr werden die subtilen Probleme der Rundfunk-Organisation

einer höchst einseitigen verfassungs- und arbeitsrechtlichen so wie kommunikationspolitischen Interpretation geopfert. Der hierarchische Aufbau einer Rundfunkanstalt ist kein zwingendes verfassungspolitisches Postulat. Vielmehr liegt der Schluß nahe, daß die "Institutsgarantie freier Kommunikationsstrukturen" gerade auf der Basis nicht privatwirtschaftlicher Organisationsformen materiell voll realisiert wird, somit also Selbst- und Mitbestimmungsrechte der journalistischen Produzenten wie auch anderer Berufsgruppen im Rundfunk in einer ihrer jeweils besonderen Arbeitsaufgabe entsprechenden Weise sowohl den kommunikationspolitischen Anforderungen an öffentliche publizistische Institutionen als auch dem grundlegend gesellschaftspolitischen Demokratie-Gebot entsprechen.

Die derzeit geltenden neuen Mitspracherechte der Mitarbeiter der Rundfunkanstalten können als ein bescheidener Erfolg der Statutenbewegung sowie der intensiven medienpolitischen Diskussion der letzten Jahre gewertet werden. In bezug auf Mitbestimmung und Mitwirkung sind sie allerdings qualitativ sehr unterschiedlich. Ihr jeweiliger materieller Gehalt wie auch die institutionelle Zuordnung spiegeln ungeklärte Fragen der allgemeinen Rundfunkverfassung wider.

Sie bieten, bis auf eine Ausnahme (Bremen), keine Mitbestimmung, sind aber geeignet, Konflikte in den Anstalten transparenter zu machen und bürokratische Entscheidungen zu minimieren.

Ausweitung von Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk meint nach unseren Vorstellungen, daß ein differenziertes Partizipationssystem geschaffen wird, das die spezifischen Bedürfnisse und Interessen des einzelnen Arbeitsprozesses berücksichtigt, den besonderen Bedingungen der journalistischen Produktion Rechnung trägt und Teilnahme an unternehmenspoli-

tischen Entscheidungen auf zentraler Ebene ermöglicht.

Die Perspektive, die die gegenwärtigen Regelungen überwindet, wäre: "Mehrstufige Mitbestimmungsorgane zu schaffen", ein Konzept der "pluralen Partizipation" (140), das wirksame und dezentralisierte Wahrnehmung spezifischer Arbeitsaufgaben und Rechte in ein System koordinierter und gleichberechtigter Mitbestimmung integriert.

Statute als eine Art "Redaktionsverfassungsgesetz" für Programm-Mitarbeiter sind in jeder Hinsicht notwendige Bedingung für erweiterte Partizipation im Öffentlich-rechtlichen Rundfunk; sie sind als fixierte Sicherung der Meinungs-, Überzeugungs- und Gestaltungsfreiheit im unmittelbaren journalistischen Arbeitsprozeß zu verstehen und tragen der exponierten Position publizistischer Tätigkeit Rechnung.

Paritätische Besetzung der Verwaltungsräte mit Betriebsvertretern um Mitbestimmung bei der Geschäftsführung zu ermöglichen, ist zentrales Moment einer Demokratisierungsstrategie in den Funkhäusern.

Paritätische Mitbestimmung in den Rundfunk/Fernsehräten als eigentlichem kommunikationspolitisch/gesellschaftlichen Aufsichtsorgan würde der Koordination von öffentlicher Kontrolle und Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen System widersprechen. Allerdings wäre auch hier eine Mitarbeitervertretung notwendig, um ihr sachverständiges Potential bei der Programmaufsicht, Programmberatung und programmpolitischen Entscheidungen sicherzustellen.

Das monokratische Intendantenprinzip erscheint im Interesse erweiterter Partizipationsformen und der für verschiedene Bereiche einer Rundfunkanstalt notwendigen, spezialisierten Fachkompetenz, problematisch. Eine

Umfassende Revision des Intendantenprinzips bestünde in einer Kollegialverfassung.

Wirkliche Demokratisierung der Leitungsfunktionen wäre jedoch in ein System der Mitwirkung und Mitbestimmung bei Personalentscheidungen durch die Mitarbeiter einzubetten.

Personelle Hierarchie wäre insgesamt durch demokratische Legitimation auf einen funktionalen Kern zu reduzieren.

E. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Angeichts technologischer und ökonomischer Veränderungen im Bereich des öffentlichen Kommunikationswesens stellt sich für wissenschaftliche Kommunikationspolitik die Frage, welche Strukturprinzipien dem öffentlichen Kommunikationsinteresse am ehesten gerecht werden. Soll sie nicht nur kurzfristig instrumentelle Anweisungen geben, kommt es darauf an, kommunikations- und demokratietheoretisch reflektierte Kriterien zu entwickeln.

Die vorliegende Arbeit will mit dazu beitragen, eine solche Kommunikationspolitik zu fundieren.

Mit der Untersuchung der Legitimationskriterien von öffentlicher Kontrolle und Mitbestimmung haben wir den Versuch unternommen, Strukturmerkmale für massenmediale "Autonomie" aufzuzeigen, die den gewandelten politischen, sozialen und ökonomischen Grundlagen des Öffentlichkeitsprinzips sowie dem gesellschaftspolitischen Demokratie-Gebot entsprechen.

Dabei dürfte deutlich geworden sein, daß kommunikationspolitische Analyse ihren Gegenstand in der Auseinandersetzung mit Begriffen, Bestimmungen und Ergebnissen verschiedener Einzelwissenschaften zu "bewältigen" hat.

Die historische Darstellung wurde mit der systematischen Analyse verbunden, denn systematische Analyse allein läuft mitunter Gefahr, jeweilige historische Besonderheiten zu vernachlässigen; andererseits lassen sich aus der historisch-deskriptiven Darstellung zwar Probleme "auf den Begriff" bringen, jedoch ergeben sich daraus nicht unmittelbar weiterführende kommunikationspolitische Perspektiven. Zu vermitteln war jedoch auch, daß die aktuellen Fragestellungen ihren Ursprung in historischen Versäumnissen haben und Ergebnis von Entwicklungen sind.

Als besonderer Umstand kommt in diesem Fall hinzu, daß das öffentlich-rechtliche Modell des Rundfunks Resultat eines Kompromisses verschiedenartiger rundfunkpolitischer Vorstellungen in einer spezifischen historischen und politischen Situation war - also nicht Ergebnis einer gewachsenen demokratischen Tradition. Als Prinzip "sui generis" entstanden, mußte die Neigung, die Strukturprinzipien tradierten und bekannten Formen anzupassen, sowohl Macht- wie rechtspolitisch wachsen. Wie sich dieser Prozeß vollzogen hat, ist im einzelnen dargestellt worden. Jedenfalls verhinderte die ambivalente Einstellung gegenüber dieser bisher unbekannten Größe in der Mediengeschichte ihre schöpferische Weiterentwicklung.

Terminologische Unklarheiten und mangelnde kommunikationspolitische Differenzierungen überlagern die Debatte über die Rundfunkverfassung nach wie vor. Sie verweisen vor allem auf Versäumnisse der Medienforschung, die das Feld bisher allzusehr den juristischen Disziplinen überlassen hat.

Forschungsstrategisch ergibt sich - so scheint uns - vor allem die Konsequenz, hier stärker interdisziplinär zu arbeiten und in kommunikationspolitische Untersuchungen Vertreter einzelner Disziplinen - speziell einer sozialwissenschaftlich orientierten Rechtswissenschaft - auch personell einzubeziehen.

Bisher konzentrierte sich die Diskussion über Rundfunkreformen vorwiegend auf die Zusammensetzung der Aufsichtsgremien, wobei von einer problematischen Grundannahme ausgegangen wurde: daß alle kommunikativ vorhandenen und "relevanten" gesellschaftlichen Positionen organisatorisch in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten zu repräsentieren seien. Daß hier eine grundlegende Unterscheidung zwischen dem organisatorischen und dem kommunikativen Repräsentationsprinzip notwendig ist, wurde deutlich gemacht. Dies hervorzuheben, ist wohl gerade auch im Hinblick auf neue "Breitbandtechniken" notwendig, die die Mög-

lichkeiten des "kommunikativen Zugangs" potentiell erweitern. Zur Disposition steht in dieser kommunikationspolitischen Zentralfrage der nächsten Zeit nicht das öffentlich-rechtliche Modell als solches, sondern vielmehr seine Deformation. Eine kommunikations- und demokratiegerechte Anwendung des öffentlich-rechtlichen Prinzips kann sich längerfristig allemal als die bessere Lösung gegenüber privatwirtschaftlicher Mediennutzung erweisen, bei der der "Wettbewerb" nach kurzer Zeit ähnliche Monopolisierungstendenzen zeitigen wird, wie sie heute bereits im Pressewesen vorhanden sind und zu gravierenden Kommunikationsdefiziten führen.

Darzulegen und zu begründen war schließlich, daß erweiterte Mitbestimmung im Rundfunk das strukturaäquate Korrelat zur öffentlichen Kontrolle darstellt und die Verbindung beider Prinzipien Modellcharakter für öffentliche Medienverfassungen hat.

Insofern steht Rundfunkpolitik heute wohl vor zwei deutlichen Alternativen:

Entweder die brüchige Fassade des öffentlich-rechtlichen Modells wird endgültig abgestreift und man legt damit auch die vergleichsweise liberalen Traditionen des Anfangs zu den Akten medienhistorischer Fehltritte; oder aber: die objektiven Möglichkeiten der Institution werden genutzt und ausgebaut, im Sinne erweiterter Zugänglichkeit und umfassender Demokratisierung, wodurch Rundfunkfreiheit erst ein materielles und reales Fundament erhielt.

ANMERKUNGEN

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

Anmerkungen Teil A

- (1) Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit.
Neuwied/Berlin 1965, 2.Aufl., S. 38
- (2) Preuß, Ulrich K.: Bemerkungen zum Begriff der Öffentlichkeit und des Öffentlichen. In: Offene Welt, Nr.77/78, 1968, S. 285
- (3) Vgl. dazu insbes.: Kühnl, Reinhard: Formen bürgerlicher Herrschaft. Liberalismus - Faschismus. Reinbeck b. Hamburg 1971, S. 9 ff.
- (4) Habermas, a.a.O., S. 98
- (5) Vgl. Kühnl, Reinhard: Das liberale Modell öffentlicher Herrschaft. In: Abendroth, Wolfgang/Lenk, Kurt (Hrsg.): Einführung in die politische Wissenschaft. München 1973, 3. Aufl., S. 57 ff; ebenso: Geißler, Rainer: Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie. Tübingen 1973, S. 18 ff.
- (6) Kühnl, Reinhard: Das liberale Modell ..., a.a.O., S.78
- (7) Vgl.: Kühnl, Formen ..., a.a.O., S. 64 ff.,
Lukács, Georg: Die Zerstörung der Vernunft. Neuwied/Berlin 1962, spez. S. 37 ff.
Plessner, Helmut: Die verspätete Nation. Frankfurt/M. 1974 und ders.: Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung. Göttingen 1960, insbes.S.7.
Vgl. weiterhin: Holzer, Horst: Gescheiterte Aufklärung? Politik, Ökonomie und Kommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, München, 1971, S. 57 ff.
Zur Entwicklung des Parlamentarismus in Deutschland siehe insbesondere: Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart 1964.
- (8) Vgl.: Kühnl, Formen ..., a.a.O., S. 64 ff., Lukács, Die Zerstörung ..., a.a.O., der gerade in der Tatsache, daß die nationale Frage - als Folge der verspäteten kapitalistischen Entwicklung Deutschlands - die bürgerliche Bewegung im 19.Jahrhundert zentral bestimmte, eine der Hauptursachen für die "Eigen-tümlichkeit der deutschen Entwicklung" sieht.
Vgl. ebenda S.45.

Die "Verbindung von Nationalismus und Demokratie" hat schließlich wohl auch dazu geführt, daß viele radikale Demokraten der 48er Regierung sich der Hoffnung hingeben, ihre Ziele würden im Staat Bismarcks verwirklicht. Vgl. dazu: Pross, Harry: Die Zerstörung der deutschen Politik. Dokumente 1871-1933, Frankfurt/M., 1959, insbesondere S. 11.

- (9) Müller-Doohm, Stefan: Medienindustrie und Demokratie. Verfassungspolitische Interpretation - sozioökonomische Analyse. Frankfurt/M., 1972, S. 24
Vgl. auch: Kammler, Jörg: Das sozialstaatliche Modell öffentlicher Herrschaft. In: Abendroth/Lenk, a.a.O., S.86 ff.
Habermas, a.a.O., S. 242 ff.
Vgl. weiter: Hartwick, Hans-Hermann: Der soziale Gedanke im deutschen Staatsverständnis. In: Doeker, Günther/Steffani, Winfried: Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag. Hamburg 1973, S. 131 ff. Hartwick verweist allerdings sehr deutlich darauf, daß bestimmte Elemente des "Sozialinterventionismus" sowohl in der Weimarer Republik als auch in der Bundesrepublik einer "obrigkeitsstaatlichen Idee sozialer Geborgenheit" entsprechen, die mit dem Staats- und Verfassungstyp "westlicher Demokratie" nicht zu vereinbaren ist. Vgl. ebd., S. 134/35; zur Bundesrepublik vergl. seine umfassende Untersuchung: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo. Köln und Opladen 1970. Vgl. im Übrigen grundsätzlich auch: Neumann, Franz: Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft. In: ders.: Demokratischer und autoritärer Staat. Frankfurt/M, 1967 (gekürzter Nachdruck der deutschen Erstauflage von 1967) S.7 ff., vgl. insbesondere S. 31 ff.
- (10) Vgl. Kammler, a.a.O., S. 244
- (11) Müller-Doohm, a.a.O., S. 35
- (12) Vgl. zu den verschiedenen Pressefreiheitstheorien vor allem: Stammler, Dieter: Die Presse als soziale und verfassungsrechtliche Institution. Berlin 1971, spez. S. 155 ff.

Vgl. auch: Czajka, Dieter: Pressefreiheit und "öffentliche Aufgabe" der Presse. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968, spez. S. 95 ff.

Vgl. zu dieser Frage auch: Arndt, Adolf: Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie. In: Löffler, Martin (Hrsg.) Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie. In: Löffler, München/Berlin (West) 1966, S. 1 ff.

- (13) Ridder, Helmut: Artikel Meinungsfreiheit. In: Neumann, Nipperdey, Scheuner (Hrsg.): Die Grundrechte.Bd.2, Berlin 1954, S. 243 ff.
- (14) BVerfGE 7,208 ("Luth-Urteil" 1958, BVerfGE, Bd.7, 198 ff.)
- (15) BVerfGE 20,174 ("Spiegel-Urteil" 1966, BVerfGE Bd.20,162ff.)
- (16) BVerfGE 20,175 ("Spiegel-Urteil")
- (17) BVerfGE 27,81 f ("Einfuhr von Tageszeitungen aus der DDR", 1969, BVerfGE, Bd. 27, 71 ff.)
- (18) In diesem Sinne auch: Aufermann, Jörg: Publizistische Vielfalt - ein Marketingproblem? Bedingungen und Grenzen gesellschaftlicher Kommunikation unter kapitalistischen Produktionsverhältnissen. In: Vorgänge, Nr. 6, 1975,S.51 ff.
- (19) Pross, Harry: Die meisten Nachrichten sind falsch. Für eine neue Kommunikationspolitik. Stuttgart 1971, S. 78
- (20) So teilweise auch schon formuliert in: Schmidt, Hendrik: Kommunikationspolitische Alternativen? Zur Diskussion um eine Reform des Pressewesens in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin (West) 1972
- (21) So am exponiertesten wohl: Glotz, Peter/Langenbacher, Wolfgang R.: Der mißachtete Leser. Köln/Berlin 1969
- (22) Preuß, a.a.O., S. 286
- (22a) Dies wäre die kommunikationspolitische Konsequenz der veränderten sozialen, ökonomischen und politischen Grundlagen des früh-liberalen Öffentlichkeitsverständnisses; das geltende Verfassungsrecht hat diese Konsequenz freilich nicht gezogen, aber auch nicht definitiv ausgeschlossen.

- (23) Pross, a.a.O., S. 79
- (24) Habermas, a.a.O., S. 206
- (25) Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Februar 1961, im folgenden "Fernsehurteil", zit. nach: Lehr, Wolfgang/Berg, Klaus: Rundfunk und Presse in Deutschland. Rechtsgrundlage der Massenmedien, Mainz, 1971, S. 254/55
- (26) zit. nach ebd., S. 255
- (27) zit. nach ebd., S. 255
- (28) Abendroth, Wolfgang: Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber? Bemerkungen zum Urteil des Ersten Senats vom 29. Mai 1973 gegen Hochschulreform und Mitbestimmung. In: ders.: Arbeiterklasse, Staat und Verfassung. Materialien zur Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie der Bundesrepublik. (Herausgegeben und eingeleitet von Joachim Perels) Frankfurt/M./Köln 1975, S. 250 ff.
- (29) Zit. nach Lehr/Berg, a.a.O., S. 245
- (30) Starck, Christian: Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem. Tübingen 1973, S. 24 und Anm. 70, S. 24/25
- (31) Preuß, Ulrich K.: Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffentlichen. Stuttgart, 1969, S. 70
- (32) Hierzu finden sich jedoch Aussagen in einer abweichenden Meinung zum "Mehrwertssteuer-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts. Vgl.: Abweichende Meinung der Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wend zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971 in: Rdf./Fers., Nr. 3, 1971, S. 321 ff.
- (33) Vgl. zu diesem Prinzip Habermas/Friedeburg/Oehler/Weltz: Student und Politik. Neuweid/Berlin, 1967, 2. Aufl., S. 14: "Die politischen Wissenschaften verzichteten nach und nach auf eine Ableitung der Demokratie aus Prinzipien, wie sie der klassischen Sozialphilosophie und der älteren Staatsrechtslehre geläufig war; sie ersetzen den objektiven Sinn der Institutionen durch ihre abstrakten Bestimmungen. Statt etw vom Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit und der

Volkssouveränität zu deduzieren, definieren sie Demokratie durch ihren tatsächlichen Apparat."

- (34) Zur Kritik an dieser Position vgl. etwa: Hirschfeld, Dieter: Bemerkungen zur Soziologie der journalistischen Intelligenz, In: Paetzold/Schmidt (Hrsg.): Solidarität gegen Abhängigkeit - Auf dem Wege zur Mediengewerkschaft. Darmstadt/Neuwied 1973, S. 52 ff.
- (35) Seifert, Jürgen: Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten. In: Prokop, Dieter (Hrsg.): Massenkommunikationsforschung. 1. Produktion, Frankfurt/M. 1972, S. 302
- (36) Mettler, Barbara: Amerikanische Informationspolitik, Demokratisierung und Kalter Krieg in Westdeutschland 1945 - 1949. Ein Beitrag zur Analyse ihres Verhältnisses mit einer Fallstudie des Bayerischen Rundfunks. Phil. Diss. Konstanz, 1973 (Masch.). Die Arbeit ist inzwischen veröffentlicht unter dem Titel: Demokratisierung und Kalter Krieg. Berlin (West) 1975.
Die Seitenangaben hier beziehen sich auf die maschinenschriftliche Fassung.
- (37) Ein Ansatz in dieser Richtung ist die Arbeit von Gisela Hundertmark und Klaus Winckler: Rundfunkkontrolle und Parteieneinfluß. Eine Fallstudie über den Rundfunkrat des Bayerischen Rundfunks. In: Publizistik Nr. 4, 1973, Vgl. auch: Schatz-Bergfeld, Marianne: Massenkommunikation und Herrschaft. Meisenheim am Glap 1974.
- (38) Vgl.: Dygutsch-Lorenz, Ilse: Die Rundfunkanstalt als Organisationsproblem. Düsseldorf 1971; vgl. auch dies.: Journalisten und Rundfunk. Düsseldorf 1973.
- (39) Schumann-Gerling, Ursula: Organisationssoziologische Überlegungen zur Medienanalyse. In: Aufermann/Bohrmann/Sulzer (Hrsg.): Gesellschaftliche Kommunikation und Information. Bd. 1, Frankfurt/M. 1973, S. 408
Das Problem dieses Ansatzes liegt vor allem darin, daß eine Identität von industrieller Produktion und "massen-

kommunikativer Produktion" unterstellt wird, ohne, daß die gesellschaftlichen Bedingungen des Arbeitsprozesses mitreflektiert werden; die formale Arbeitsorganisation wird als "funktional" unterstellt: "Eine funktionale Aufgabenteilung der beschriebenen Art kennt grundsätzlich keine Über- und Unterordnung, denn bezogen auf den Betriebszweck - beim Rundfunk: Herstellung, Bereitstellung und Verbreitung von Sendungen - sind die verschiedenen Funktionen trotz unterschiedlichem Wirkungsradius und den ungleichen qualitativen Anforderungen, die an die jeweiligen Rollenträger gestellt werden, gleichrangig. ... Die funktionale Organisation der Massenkommunikationsmittel wird durch eine skalare bzw. lineare Organisation, d. durch eine hierarchische Struktur der Über- und Unterordnung, ergänzt, die auf die 'Unterschiede der Autorität ihrer einzelnen Träger' zurückzuführen ist, denn so drückt es Mayntz aus: 'Mit der Funktionsverteilung ist eine Differenzierung in leitende und ausführende Funktionen verbunden.' Für den Programmbereich einer Rundfunkanstalt mögen die Positionen Intendant, Programmdirektor, Chefredakteur, Hauptabteilungsleiter, Abteilungsleiter und Redakteur diesen Tatbestand verdeutlichen, die innerhalb der entsprechenden Autoritätspyramide mit jeweils unterschiedlichen Anordnungsbefugnissen ausgestattet sind." Dygutsch-Lorenz, Die Rundfunkanstalt..., a.a.O., S. 14

Vgl. dazu auch grundsätzlich: Mayntz, Renate: Soziologie der Organisation. Hamburg 1963, und die Kritische Auseinandersetzung mit der traditionellen Industrie- und Betriebssoziologie von Littek, Wolfgang: Industriearbeit und Gesellschaftsstruktur. Zur Kritik der Industrie- und Betriebssoziologie. Frankfurt/M. 1973, spez. S. 31 ff.

- (40) In diesem Sinne zu Recht Müller-Doohm, a.a.O., S. 255
- (41) Narr, Wolf-Dieter: Modell einer demokratischen Gesellschaft. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Nr. 7, 1967, S. 721.

Anmerkungen Teil B

- (1) So etwa die Sozialisierungsartikel in der Verfassung Hessens oder Nordrhein-Westfalens. Vgl. dazu: Huster, Kraiker, Sche rer, Schlotmann, Welteke: Determinanten der westdeutschen Restauration 1945-1949. Frankfurt/M. 1975, 3. Auflage, S. 47
- (2) Vgl. dazu weiter grundsätzlich: Schmidt, Eberhard: Die verhinderte Neuordnung 1945-1952. Frankfurt/M. 1971, 2.Aufl. ebenso Abendroth, Wolfgang: Die verfassungspolitische Entwicklung des Bundes. In: ders.: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Neuwied/Berlin (West) 1972, 2. Aufl. S. 48 ff.
- (3) Vgl. in bezug auf die amerikanische Informationspolitik vor allem: Mettler, a.a.O. Die Amerikaner allerdings favorisierten zu Anfang ein privatwirtschaftliches Rundfunk-System. Vgl. S. 33/34
- (4) Ridder, Helmut: Kirche, Staat, Rundfunk, Frankfurt/M. 1958, S. 41, Anm. 30
- (5) Vgl. v. Mangoldt, Hermann: Das Bonner Grundgesetz. Berlin/Frankfurt/M., 1953, S. 66
- (6) Vgl. zu diesem Zusammenhang: Pross, Harry: Dialektik der Restauration. Olten 1965, S. 73 ff.
- (7) Vgl. Schmidt, Hendrik: Kommunikationspolitische Alternativen? a.a.O.
- (8) Vgl. dazu etwa: Reich, Donald : Der Wiederaufbau des Deutschen Rundfunks unter der Militärregierung. In: Rdf. /Ferns., Nr. 4 1963, S.376
- (9) Die Engländer gründeten in ihrer Zone (Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein und Westfalen) sowie dem britischen Sektor Berlins eine zentrale Anstalt, den NWDR. Die Franzosen gründeten in ihrer Zone den Südwestfunk.

In der amerikanischen Zone (Bayern, der südliche Teil des heutigen Baden-Württemberg, Hessen und Bremen (Bremen wurde den Amerikanern zugesprochen, weil sie auf den Nachschubhafen Bremerhaven bestanden)) vier Sender: Radio München, Radio Stuttgart, Radio Frankfurt und Radio Bremen. Flottan hebt hervor, daß sich dabei auch die Erfahrungen in den Heimatländern der Alliierten niedergeschlagen haben. Im Gegensatz zu England und Frankreich gibt es in den USA keine zentralen Rundfunkanstalten. Vgl. Flottan, Heiko: Hörfunk und Fernsehen heute. München 1972

- (10) Seifert, Probleme ... a.a.O., S. 303
- (11) Zur Entwicklung des Rundfunks in Weimar vgl. vor allem: Bausch, Hans: Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik. 1923-1933. Tübingen 1956; Lerg, Winfried B.: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland. Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels. Frankfurt/M. 1965; Pohle, Heinz: Der Rundfunk als Instrument der Politik. Zur Geschichte des deutschen Rundfunks von 1923/38. Hamburg 1955. Vgl. weiterhin: Diller, Ansgar: Der Frankfurter Rundfunk 1923-1945 unter besonderer Berücksichtigung der Zeit des Nationalsozialismus. Hist.Diss. Frankfurt/M. 1975, S. 1-6. Knilli, Friedrich: Deutsche Lautsprecher - Versuche zu einer Semiotik des Radios. Stuttgart 1970. Lindner, Rolf: 50 Jahre deutscher Rundfunk. In: Ästhetik und Kommunikation Nr. 14, 1974, S. 13 ff.
- (12) Vgl. dazu: Albath, Jürgen: Die Organisationsform der Rundfunkträger. Eine Darstellung der Organisation des deutschen Rundfunks von seinen Anfängen bis zum Erlass eines Bundesrundfunkgesetzes. Rechts- und Staatswiss. Diss. Göttingen 1953 (Masch.), S. 60; Moog, Hans-Jürgen: Deutsche Rundfunkanstalten - Ein Beitrag zu ihrer öffentlich-rechtlichen Grundlegung. Rechts- und Staatswiss. Diss., Würzburg, 1960 (Masch.), S.15; Ziegler, Eberhard: Deutscher Rundfunk in Vergangenheit und Gegenwart. Seine öffentlich-rechtlichen Grundlagen und seine Organisation. Jur.Diss.Heidelberg 1950 (Masch.), S.5.

- (13) Dieses Hoheitsrecht wurde endgültig im Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 geregelt.
- (14) Vgl. Bausch, a.a.O., S. 25
- (15) Vgl. ebd., S. 31
- (16) Lerg, a.a.O., S. 252
- (17) Bausch, a.a.O., S. 59
- (18) Zu dieser Auseinandersetzung vgl. ebd., S. 22 ff.
- (19) Lerg, a.a.O., S. 311/12
- (20) Maßgeblich vorbereitet wurde die Rundfunkreform des Jahres 1932 durch den Ministerialrat im Reichsinnenministerium Erich Scholz, Mitglied der Deutschnationalen Volkspartei und ab 1932 Mitglied der NSDAP. Seine Konzeption hatte er bereits 1931 entwickelt. Vgl. dazu vor allem Bausch, a.a.O., S. 87 f.
Beachtung verdient in diesem Zusammenhang ein bisher unbekanntes Dokument aus dem Jahre 1929, in dem der Reichsinnenminister Carl Severing (SPD) Vorschläge zur Rundfunkreform entwickelt. Es enthält sehr genaue Vorstellungen über eine stärkere demokratische und parlamentarische Kontrolle des Rundfunks, (allerdings mit Regierungsvertretern im Verwaltungsrat der RRG) die in eindeutigem Kontrast zur "Reform" von 1932 stehen.
Vgl. dazu: Bierbach, Wolf: Reform oder Reaktion? Anmerkungen zu den Rundfunkreformvorschlägen des Reichsinnenministers Carl Severing. In: Lerg, Winfried R., Steininger, Rolf (Hrsg.): Rundfunk und Politik. 1923-1973. Berlin, 1975, S. 27 ff.
- (21) Zit. nach Bausch, a.a.O., S. 212/213/214
- (22) ebd., S. 95
- (23) Zuständig für den Rundfunk war in der amerikanischen Zone die Abteilung Informationskontrolle (ICD - Information Control Division) "deren Unterabteilung 'Radio Branch' als zentrale Lenk- und Kontrollstelle für die entsprechenden Radio Branches auf Länderebene wirkte."

Bis zur Übergabe des Senders an die Deutschen gab es in jedem Funkhaus eine Gruppe amerikanischer Offiziere, die sowohl der Militärregierung auf Länderebene als auch der Berliner Zentrale unterstand. Ihre Aufgaben umfaßten zunächst "Aufbau, Operation, Verwaltung und totale Kontrolle der Anlagen."

Mettler, Barbara: Der Nachkriegsrundfunk als Medium der amerikanischen Umerziehungspolitik. In: Rdf./Ferns., Nr. 2/3, 1973, S. 167

- (24) Engländer und Franzosen trafen ihre Vorbereitungen für die Übergabe der Sender in deutsche Hände ohne parlamentarische Beteiligung. Vgl. dazu im einzelnen die entsprechenden Kapitel dieser Arbeit über die britische und französische Zone.
- (25) Vgl. dazu etwa Mettler: Amerikanische Informationspolitik ..., a.a.O., S. 247 und Reich, a.a.O., S. 381, Anm. 2 sowie die Aussagen des Abgeordneten Ersing in der 85. Sitzung des Landtags von Baden-Württemberg 1948, der über Verhandlungen mit deutschen Interessenten berichtet, die den Rundfunk privatwirtschaftlich betreiben wollten: "Ich selbst habe Aussprachen mit diesen Kreisen gehabt. Als ich den Leuten sagte: "Ja, wenn wir den Rundfunk privatisieren, wie das in Amerika der Fall ist, dann müssen wir die Rundfunkgebühren abschaffen, dann gibt es keine Rundfunkgebühren mehr', dann haben die Herren gesagt: 'Ja, dann hat die Sache keinen Wert, denn wir können mit den Reklame-Einnahmen allein nicht damit rechnen, daß wir soviel verdienen, um die Ausgaben bestreiten zu können.'" Landtag Baden-Württemberg 85. Sitzung v. 4. August 1948, S. 2071
- (26) Mettler, Amerikanische Informationspolitik ..., a.a.O. S. 245
- (27) Vgl. dazu: Oertzem, Peter von: Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus. Frankfurt/M. 1974 und: Bürsch, Claus-Ekkehard: Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen. Berlin (West), 1974

- (28) Mettler, Barbara: Pluralismus oder Staatsrundfunk? Zur Auseinandersetzung zwischen US-Besatzungsmacht und Bayern um das 1. Bayerische Rundfunkgesetz von 1948. In: Lerg/Steininger (Hrsg.): Rundfunk und Politik ..., a.a.O., S. 243
- (29) Zit. Nach: Lüders, C.H. (Hrsg.): Presse- und Rundfunkrecht. Berlin, Frankfurt/M., 1952, S. 199/200
- (30) Vgl.: Bredow, Hans: Im Banne der Ätherwellen. Bd. 2, Stuttgart 1956, S. 384/85
- (31) Bredow, Hans: Über die Neuordnung des Rundfunks. Wiesbaden, 1947, S. 3

Auf einer Tagung der NWDR-Rundfunkschule in Hamburg äußerte im Übrigen Kurt Magnus, daß er sich 1945 zusammen mit Werner Weber um eine neue Rechtsform für den Rundfunk bemüht habe. Die Form einer GmbH sei dabei von vornherein nicht als das geeignete Strukturprinzip erschienen. Diese Aussage steht im Widerspruch zu dem von ihm und Bredow im Dezember vorgelegten Plan, der genau die Gründung einer GmbH vorsah. Die Rolle Werner Webers bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen ist im Übrigen nicht genau bekannt. Ansonsten hat er sich - vor allem zu Beginn der fünfziger Jahre - sehr prononciert zur Rundfunkpolitik geäußert und dabei auch am deutlichsten die Prämissen des Neutralitätsprinzips formuliert. Zum Diskussionsbeitrag von Kurt Magnus vgl.: NWDR-Rundfunkschule: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes. - Gegenwärtige Situation und künftige Gestaltung - (Protokoll der Tagung für Wissenschaftler, Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Hamburg am 6. und 7. Juni 1952, S. 69

Zur Position von Werner Weber vgl. seinen Beitrag "Zur Rechtslage des Rundfunks" in: Borinski, Fritz et.al. (Bearbeiter): Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes. Hamburg o.J. (1952), S. 63 ff. und seinen Diskussionsbeitrag in: NWDR Rundfunkschule: Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk. Protokoll der Tagung für Wissenschaftler, Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Hamburg vom 5. bis 7. Januar 1951, S. 81.

Vgl. im Übrigen grundsätzlich zu seiner verfassungstheoretischen Position: Weber, Werner: Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. Stuttgart, 1951

- (32) Vgl. den Entwurf in: Bredow: Über die Neuordnung ..., a.a.O., S. 12 ff. Folgende Organisationen sollten Vertreter für den Rundfunkrat benennen: Freier Gewerkschaftsbund, Langesgewerkschaft: Freie Berufe, Städteverband, Langemeindenverband, Evangelische Kirche, Katholische Kirche, Israelitische Religionsgemeinschaft, Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern, Arbeitsgemeinschaft der Handwerkskammern, Bauernschaft, Frauenorganisation, Jugendorganisation. Vgl. ebd. S. 12
- (33) ebd., S. 19
- (34) Vgl. dazu etwa: Greuner, Reinhardt: Lizenzpresse - Auftrag und Ende. Berlin (Ost), 1962, S. 60
- (35) Bredow, Hans: Vergleichende Betrachtungen über Rundfunk und Fernsehen. Heidelberg 1951, S. 21/22
- (36) Mettler, Amerikanische Informationspolitik ..., a.a.O. S. 198
- (37) Vgl. ebd. in bezug auf den bayerischen Rundfunk Kap.6.1.: Personalpolitik. im Übergang vom Antinazismus zum Antikommunismus, S. 269 ff. In bezug auf Radio Bremen: Römke, Liselotte von: Rundfunk in Bremen. 1924-1974. Bremen 1975, S. 72/73. Vgl. in bezug auf den Hess. Rdf. auch den Beitrag des KPD-Abgeordneten Karlebach bei der zweiten Lesung des Hessischen Rundfunkgesetzes im Hessischen Landtag. In: Hessischer Landtag, I. Wahlperiode 46. Sitzung v. 22. September 1948, S. 1661
- (38) Vgl. Mettler, Amerikanische Informationspolitik ..., a.a.O., S. 298 ff und dies.: Der Nachkriegsrundfunk ..., a.a.O., S. 177/78
- (39) Vgl. Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" vom 10. August 1948 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 17. März 1950. Bei Lüders, a.a.O., S. 147 ff. (Die Bestimmungen des Gesetzes von 1948 sind hier mit abgedruckt.) sowie für den Süddeutschen Rdf.: Gesetz Nr.1039 Radiogesetz vom 6. April 1949. ebd. S. 183 ff.

- (40) Vgl. dazu im einzelnen vor allem: Mettler, Pluralismus oder Staatsrundfunk?, a.a.O., S. 243 ff.
- (41) Vgl.: Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2.10.1948. Bei Lüders, a.a.O., S. 165 ff. und: Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts - "Radio Bremen" vom 22.11.1948 (in der Fassung der Änderungsgesetze vom 28.2.49 und 12.5.49) bei Lüders, a.a.O., S. 159 ff.
In Bremen begannen die Beratungen über ein Rundfunkgesetz später als in den anderen Ländern. Ein erster Entwurf, der sich an den Gesetzen im süddeutschen Raum sowie der britischen Rundfunkpolitik orientierte, wurde von dem Radio-Bremen Intendanten Geerdes verfaßt, der in revidierter Fassung nach Beratung durch den Bremischen Senat, der Deputation für Kunst und Wissenschaft der Bremischen Bürgerschaft zugeleitet wurde. Vgl. v. Reinken, a.a.O., S. 105 ff. und Geerdes Entwurf, S. 486 ff.
- (42) Vgl. dazu etwa: Berg, Klaus: Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk. In: Publistik, Nr. 4, 1973, S. 310 ff.
- (43) Vgl. dazu etwa: Reichert, Hans-Ulrich: Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks. Heidelberg/Stuttgart 1955, S. 34 ff.; Hermann, Günter: Zur Entwicklung der Rundfunkorganisation in der Bundesrepublik Deutschland. In: Brack/Hermann/Hillig: Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962, Hamburg 1962, S. 74 und Ziegler, Eberhard, a.a.O., S. 48 ff.
- (44) Vgl. dazu etwa: Mettler: Pluralismus oder Staatsrundfunk? a.a.O., S. 253 sowie: Bayerischer Senat- 13. Sitzung vom 2. Juli 1948, S. 306 ff. und Bayerischer Landtag 82. Sitzung vom 29. Juli 1948, S. 1779 ff.
- (45) Zit. nach Lüders, a.a.O., S. 187; Günter Hermann meint, daß diese Formulierung "ein Rudiment" der Versuche aus den Jahren 1946 bis 1948 sei, Radio Stuttgart in Form einer Gesellschaft des privaten Rechts zu gründen. Vgl. Hermann, a.a.O., S. 75
- (46) Vgl. Reichert, a.a.O., S. 55 und S. 69

(47) Vgl. v. Reinken, a.a.O., S. 108

(48) Vgl. dazu die Ausführungen des SPD-Abgeordneten Haupt in der Sitzung der Bremer Bürgerschaft vom 18.11.1948. Haupt begründet die beiden vorgesehenen Gewerkschaftsvertreter unter Hinweis auf die Mitgliederzahl der Gewerkschaften sowie ähnliche Regelungen beim Bayerischen und Hessischen Rundfunk, ohne auf die Besonderheiten dieser Gesetze einzugehen. Offenbar sollte der zweite Gewerkschaftsvertreter auch eine Frau sein; das erlassene Gesetz sah eine derartige Bestimmung jedoch nicht vor.
Vgl. Bremische Bürgerschaft, Sitzung vom 18. November 1948, S. 485

(49) In Bayern: Vertreter der Musiker-, Komponisten- und Schriftstellerorganisationen sowie ein Vertreter des Journalistenverbandes.
In Baden-Württemberg: Bühnenverein, Bühnengenossenschaft, Schriftstellerorganisationen und Komponistenverband. (Journalisten- und Verlegerorganisationen zusammen nur einen Vertreter!)
In Bremen: Nur Journalistenvereinigung und Bühnengenossenschaft.

(50) Bredow, Vergleichende Betrachtungen, a.a.O., S. 24/25

(51) Vgl. dazu etwa: Abg. Schätzle (KPD) in: Landtag Baden-Württemberg 118. Sitzung v. 31.3.1949, S. 2872; Abgeordneter Franke (SPD) in: Bayerischer Landtag 82. Sitzung .. S. 1781; Abgeordneter Freidhof (SPD) in: Hessischer Landtag, I. Wahlperiode, 45. Sitzung vom 11. August 1948, S. 1595; Abgeordneter Rafoth (KPD) in: Bremische Bürgerschaft, Sitzung vom 18.11.1948, S. 434.
Die Entgegnung des SPD-Abgeordneten Haupt auf diesen Beitrag deutet an, daß die SPD in Bremen Parlaments- u. Parteienvertreter ebenfalls im Rundfunkrat gewünscht hätte, jedoch hierbei auf die Auflagen der Besatzungsmacht Rücksicht nehmen mußte. Vgl. ebd., S. 435

(52) So z.B. Reichert, a.a.O., dessen These, daß das bestimmende Moment der Rundfunkentwicklung sowohl nach dem zweiten wie nach dem ersten Weltkrieg der Einfluß der

Parlamente gewesen sei, zumindest in bezug auf die Weimarer Republik historisch falsch ist. Vgl. S. 29

- (53) In diesem Sinne etwa Mettler, Pluralismus ..., a.a.O., S. 245
- (54) Vgl. Hessischer Landtag I. Wahlperiode, 45. Sitzung vom 11.8.1948, S. 1593 ff. u. Hessischer Landtag I. Wahlperiode 46. Sitzung vom 22.9.1948, S. 1657 ff.
Bayerischer Landtag, 82. Sitzung vom 29.7.48, S.1773 ff.
- (55) Vgl. Hessischer Landtag, I. Wahlperiode, Drucksache, Abteilung I, Nr. 883
- (56) Hessischer Landtag, 45. Sitzung ..., S. 1594
- (57) ebd., S. 1595
- (58) ebd., S. 1596
- (59) ebd., S. 1569
- (60) ebd., S. 1597
- (61) ebd., S. 1597
- (62) Vgl. Hessischer Landtag, 46. Sitzung ..., S. 1656 ff.
- (63) ebd., S. 1657
Die Vorstellung von einer Hörervertretung wird im Übrigen auch bei der Übergabe des Sender durch die Amerikaner am stärksten von den Vertretern des Hessischen Rundfunks betont.
Vgl. die Reden von Kurt Magnus, dem ersten Vorsitzenden des Hessischen Rundfunkrates sowie von Eberhard Beckmann, dem Intendanten von Radio Frankfurt: Ansprachen anlässlich der Übergabe der Rundfunkgesellschaften Radio München, Radio Frankfurt, Radio-Bremen, Radio Stuttgart. In: Rdf./Ferns., Folge 3/4, 1947, S. 17 u. 19
- (64) ebd., S. 1658

- (65) ebd., S. 1662
- (66) ebd., S. 1662
- (67) ebd., S. 1662
- (68) ebd., S. 1662, Vgl. Dazu auch die Analyse von:
Rasack, Bernhard: Parteieneinfluß und Rundfunkaufsicht.
Zur Entstehung des Bayerischen Rundfunkgesetzes. In:
Rdf./Ferns., Nr. 1/1974, S. 53 ff.
- (69) Bayerischer Landtag, 82. Sitzung ..., S. 1774
- (70) ebd., S. 1777
- (71) ebd., S. 1779
- (72) Vgl. ebd., S. 1781
- (73) Vgl. ebd., S. 1780
- (74) Vgl. ebd., S. 1784
- (75) Vgl. Landtag Baden-Württemberg 118. Sitzung ..., S.2870
und Bremische Bürgerschaft v. 18.11.1948, S. 431 ff.
- (76) Vgl.: I. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über
die Errichtung, und die Aufgaben einer Anstalt des öf-
fentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" vom 10.¹ Au-
gust 1948 vom 9. November 1948. Bei Lüders, a.a.O.,
S. 157 ff.
- (77) Den Entschluß nur eine einzige Rundfunkanstalt zu grün-
den, führt Reich vor allem auf technische Gründe zurück,
da für die englische Besatzungszone nur eine Hochlei-
stungsfrequenz zur Verfügung stand. Vgl. Reich, a.a.O.,
S. 377. Sicherlich hat aber das englische Vorbild (nur
eine zentrale Anstalt) eine größere Rolle gespielt.
Zum Aufbau und der Entwicklung des Rundfunks in Groß-
britannien vgl. etwa: Follath, Erich: Ein internationa-
ler Vergleich von Rundfunksystemen. Wirtschafts- und
sozialwiss. Diss, Stuttgart. Hohenheim, 1974, S. 38 ff

Auf der Kopenhagener Wellenkonferenz 1948 wurden der britischen Zone nur zwei "einigermaßen brauchbare Frequenzen zugesprochen. Vgl. dazu: Freiburg, Eva-Maria: Köln und der NWDR- Rückblick und Chronik III 1945-1955. In: Först, Walter (Hg!): Aus Köln in die Welt. Köln/Berlin 1974, S. 294

Im Ubrigen sind die englischen Pläne für eine Neuorganisation des Rundfunks im Detail nicht bekannt, da die britischen Quellen über die Entstehung des NWDR (im Gegensatz zu dem amerikanischen, vgl. Mettler) noch nicht zur Verfügung stehen. So der ausdrückliche Hinweis von Freiburg, a.a.O., S. 325, die sich offenbar um die Akten der britischen Militärregierung bemüht hat.

Vgl. im Ubrigen zur englischen Rundfunkpolitik:

Freiburg, Eva-Maria: Die Geschichte des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen 1945-1955. Vom NWDR-Köln zum WDR. Phil.Diss. Hannover 1974;

Hoffmann, Rüdiger: Die Entwicklung von Organisations- und Machtstrukturen im WDR und das Selbstverständnis der Programmacher 1945-1972. Phil.Diss, Bonn 1972 (Masch.) (Inzwischen veröffentlicht unter dem Titel: Rundfunkorganisation und ~~maximal~~ Rundfunkfreiheit. Berlin 1975 Die Seitenangaben beziehen sich auf die maschinenschriftliche Fassung.)

Schaaf, Dierk Ludwig: Politik und Proporz im NWDR. Rundfunkpolitik in Nord- und Westdeutschland 1945-1955. Phil. Diss. Hamburg 1971.

- (78) Zu den Einzelheiten vgl. Freiburg, Köln und der NWDR, a.a.O., S. 272 ff.
- (79) Vgl. Schaaf, a.a.O., S. 25; weitere Belege für die Separierungsbestrebungen Nordrhein-Westfalens bei Freiburg, Die Geschichte des Rundfunks ..., a.a.O., S. 24 ff. und Hoffmann, a.a.O., S. 50 ff.
- (80) ebd., S. 52
- (81) Vgl. Schaaf, a.a.O., S. 14 und Freiburg, Die Geschichte des Rundfunks ..., a.a.O., S. 12 ff.
- (82) ebd., S. 13

- (83) Vgl.: ebd., S. 16 ff. und Schaaf, a.a.O., S. 14
- (84) Vgl.: ebd., S. 14
- (85) Vgl.: Jacobmeyer, Wolfgang? Politischer Kommentar und Rundfunkpolitik. Zur Geschichte des Nordwestdeutschen Rundfunks. 1945-1951. In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte. Sonderdruck aus Heft 4, 1973, S. 370/71
- (86) Vgl.: Schmidt, Eberhard: Die verhinderte Neuordnung, a.a.O., S. 12 ff
- (87) Freiburg, Die Geschichte des Rundfunks ..., a.a.O., S. 16
- (88) Vgl. dazu: Hoffmann, a.a.O., S. 47/48 und Schaaf, a.a.O., S. 18
- (89) Zit. nach ebd., S. 29
- (90) Vgl.: Freiburg, Die Geschichte des Rundfunks ..., a.a.O., S. 34 ff
- (91) Zit. nach ebd., S. 37/38
- (92) Vgl. dazu Schaaf, a.a.O., S. 29
- (93) Einen Einblick in die Stärkeverhältnisse der einzelnen Parteien im Zonenbeirat gibt eine Übersicht bei Hoffmann, a.a.O., S. 47/48. Danach verteilten sich die 27 Sitze etwa 1948 wie folgt: SPD = 14, CDU = 12, DP = 2, FDP = 3, KPD = 4, Zentrum = 4.
- (94) Vgl. Schaaf, a.a.O., S. 31
- (95) Vgl. dazu auch die Gebührenregelung bezüglich NWDR und Post betreffende Anweisung des Britisch Control Office an die Bizonale Verwaltung vom 9. Juni 1948. Bei Lüders, a.a.O., S. 211/12. Ebenso die Vereinbarung über die Abgrenzung der Wirkungsbereiche zwischen der Bizonalen Verwaltung für Post- und Fernmeldewesen und dem NWDR vom 24.5.1949, ebd., S. 213 ff.
- (96) Verordnung Nr. 118 (qbeändert) der Brit. Mil. Regierung (Bei Lüders, a.a.O., S. 203 ff.)

- (97) Zit. nach ebd., S. 205
- (98) Vgl. etwa: Hymnen, Friedrich Wilhelm u. Schmidt-Ospach, Michael: Das NDR-Dilemma scheint beendet - noch kennt man nicht den Preis. Zwei Kommentare nach der Wahl von Martin Neuffer zum NDR-Intendanten. In: epd (Kirche und Rundfunk, Nr. 13 v. 20.2.1974, S. 1 ff.
- (99) Vgl. Schaaf, a.a.O., S. 34/35
- (100) Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 71
- (101) Zür französischen Kommunikationspolitik im Saarland vgl. etwa: Berwanger, Dietrich: Massenkommunikation und Politik im Saarland 1945-1959. Phil. Diss. Berlin (West) 1967 und Schwarz, Heribert: Der Rundfunk als Instrument der Politik im Saarland 1945-1955. Berlin (West) 1974
- (102) Über die französische Rundfunkpolitik in ihrer Zone sind Einzelheiten bisher weitgehend unbekannt, da die französischen Archive (offenbar) bisher nicht zugänglich sind. Auch die Arbeit von Schwan basiert ausschließlich auf Materialien aus deutschen Archiv-Beständen. Vgl. ansonsten Ausführungen bei: Albath, a.a.O.; Hermann, a.a.O. Magnus, Kurt: Der Rundfunk in der Bundesrepublik und West-Berlin. Frankfurt/M. 1955; Reich, a.a.O., und Reichert, a.a.O., S. 111 ff.
- (103) Verordnung der Franz. Militärregierung Nr. 187 über die Errichtung des "Südwestfunks" (in der Fassung der Verordnung Nr. 198) bei Lüders, a. a.O., S. 220 ff.
- (104) Zit. nach ebd. S. 221
- (105) Vgl. ebd., S. 223
- (106) Art. 16, zit. nach ebd., S. 224
- (107) Die erste Satzung des Südwestfunks wurde am 18. November 1969 erlassen. Vgl.: Satzung des Südwestfunks Anstalt des öffentlichen Rechts vom 18. November 1949. Bei Lüders, a.a.O., S. 229 ff.

- (107p) Die Bemühungen um einen eigenen Berliner Sender wurden allerdings von dem damaligen Berliner Bürgermeister Ernst Reuter nicht unterstützt. So der Hinweis von Frit Eberhard in einem Gespräch mit dem Verfasser.
- (108) Vgl. dazu Schaaf, a.a.O., S. 143
- (109) Vgl. ebd., S. 145
- (110) Vgl. ebd., S. 147
- (111) Vgl. ebd., S. 148
- (112) Vgl., ebd., S. 149
- (113) Stenographische Berichte des Abgeordnetenhauses von Berlin, 1. Wahlperiode Bd. 3, 82, Sitzung vom 5.11.1953, Abg. Landsberg, S. 724.
Schaaf führt im Übrigen an, daß der Senat das Vetorecht vor allem deshalb verlangte, um eine mögliche Berufung von Brecht oder Niemöller in den Rundfunkrat zu verhindern. Vgl. Schaaf, a.a.O., S. 148
- (114) Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin", vom 12. November 1953, Par.6, Abs.4 GVBL für Berlin, 9. Jg., Nr. 87 v.20.11.1953, S. 1401
- (115) Vgl. ebd. Par. 16, Abs.2, S. 1402. Bestimmung besteht in dieser Form auch in der jetzt gültigen Fassung des Gesetzes über den Sender Freies Berlin, Bei der Novellierung des SFB-Gesetzes 1974 sah der Antrag der CDU-Fraktion vor, den Rechnungshof mit einer ständigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu betrauen. Dieses Prüfungsrecht wurde im endgültigen Gesetz, denn nur für die Tochtergesellschaften festgelegt.
Vgl.: Schmidt, Hendrik: Eine rundfunkpolitische Chance? Zur Diskussion um das neue SFB-Gesetz. In: opd/ Kirche und Rundfunk Nr. 19 v. 13.3.1974, S. 1 ff.; vgl. auch: Gesetz über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin" in der Fassung vom 5. Dezember 1974. (Par. 13 a, S. 148) GVBL Berlin, 31. Jg. Nr. 7, v.24.1.1975

- (116) Vgl. Gesetz vom 12.11.1953, a.a.O., S. 1401 Par. 6
- (117) ebd., S 1401
- (118) Vgl. dazu: Freiburg, Köln und der NWDR, a.a.O., S und dies.: Die Geschichte des ..., S. 147 ff; Schaaf, a.a.O., S. 153 ff. und Bräck, Hans: Die Organisatorische Entwicklung von Hörfunk und Fernsehen in Nord- und Westdeutschland von 1948 - März 1961 in: Bruck, Hermann, Hillig, a.a.O., S. 35 ff.
- (119) Vgl.: Freiburg, Die Geschichte ..., a.a.O., S. 157 ff.
- (120) Schaaf, a.a.O., S. 157
- (121) Vgl. Freiburg, Die Geschichte ..., a.a.O., S. 160/61
- (122) Entscheidend für die Forcierung der Spaltungsbestrebungen durch die Düsseldorfer Landesregierung soll nach Freiburg, die Wahl des Leiters des Sozialamtes der evangelischen Kirche von Westfalen Klaus v. Bismarck in den Verwaltungsrat durch den Hauptausschuß des NWDR 1953 gewesen sein. Diese Wahl war notwendig geworden, da Berlin seinen Vertreter aus dem Verwaltungsrat wegen der Lösung vom NWDR zurückgezogen hatte. Diesen Sitz beanspruchte der NRW-Ministerpräsident Arnold für Nordrhein-Westfalen und schlug Josef-Hermann Dufhues vor. Den Ausgang der Wahl betrachtete Arnold als Niederlage und Verletzung der Interessen von Nordrhein-Westfalen. Vgl. Freiburg, Köln und der NWDR, a.a.O., S. 305/306
- (123) Vgl.: Landtag Nordrhein-Westfalen 2. Wahlperiode, 99. Sitzung am 2. Februar 1954, S. 3642 ff.
- (124) Ebd. S. 3642
- (125) ebd., S. 3653
- (126) Vgl. ebd., S. 3653/54
- (127) Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2. Wahlperiode, 110. Sitzung am 11.5.1954, S. 4148 und "Gesetz Über

den Westdeutschen Rundfunk Köln" vom 25. Mai 1954
(Ber. 24 (3)) bei Lehr, Wolfgang/ Berg, Klaus: Rundfunk
und Presse in Deutschland. Mainz 1971, S. 146 ff.

(128) Vgl. Hofmann, a.a.O., S. 122

(129) ebd., S. 123

(130) Zur Bedeutung der Öffentlichkeit von Gremiensitzungen
vgl. Seifert, Jürgen: Gruppe und Öffentlichkeit. Öff-
fentlichkeit der Sitzungen der Rundfunk- und Fernseh-
räte. In: Evangelische Konferenz für Kommunikation (Hg)
Rundfunk als mochtfreier Raum. Zum Verhältnis von Rund-
funkanstalten und Gesellschaft.
Frankfurt/M. 1972, S. 57 ff.

(131) Vgl. Hoffmann, a.a.O., S. 150

(132) Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, 2. Wahlperiode,
107, Sitzung am 27.4.1954, S. 4032 ff.
Landtag Nordrhein-Westfalen 110. Sitzung, a.a.O., S. 4147
und Landtag Nordrhein-Westfalen, 2. Wahlperiode, 111.
Sitzung am 12.5.1954, S. 4186

(133) Vgl. Freiburg, Köln und der NWDR, a.a.O., S. 323 und
Schaaf, a.a.O., S. 178. Der NWDR bestand nur bis 1961

(134) Seifert, Probleme der ..., a.a.O., S. 312

(135) Vgl. Satzung des Norddeutschen Rundfunks vom 2. März 1956
in der Fassung vom 31. März 1962, Art. 34, Abs. 1
bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 83 und Satzung des Westdeut-
schen Rundfunks vom 27. Januar 1956, Par. 26 Abs. 3,
ebd., S. 160

(136) Hoffmann, a.a.O., S. 151

(137) Zit. Nach epd/Kirche und Rundfunk Nr. 66 vom 5.10.74
S. II: "Und hier geht es um die personelle Ausgewogen-
heit." Wie in einem Parlament über den Rundfunk disku-
tiert wird.

- (138) Vgl. Freiburg, Die Geschichte ..., a.a.O., S. 192 ff.
- (139) Par. 4, Abs. 2 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk, bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 146. Vgl. die gleiche Formulierung in Par. 4 des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk vom 16. Februar 1955, ebd., S. 69
- (140) Vgl. dazu vor allem: Berwanger, a.a.O., und Schwan, a.a.O.
- (141) Vgl. ebd., S. 159
- (142) Vgl. ebd., S. 101 und Berwanger, S. 123 ff.
- (143) Vgl. ebd., S. 125 ff und 131 f.
- (144) Vgl., ebd., S. 252 ff.
- (145) Vgl. ebd., S. 257 ff.
- (146) Vgl. ebd., S. 256
- (147) Vgl. Landtag des Saarlandes 3. Wahlperiode, Drucksache Abt. II, Nr. 50 B. Gegenüberstellung von Entwürfen zu einem Saarländischen Rundfunkgesetz.
- (148) Landtag des Saarlandes, 3. Wahlperiode, Drucksache Abt. II Nr. 50 A, S. 3
- (149) Landtag des Saarlandes, 3. Wahlperiode, Drucksache, 20. Sitzung v. 13.11.1956, S. 541
- (150) Vgl. ebd., S. 542. Zum Änderungsantrag der CVP vgl.: Landtag des Saarlandes, 3. Wahlperiode, Drucksachen Abt. II Nr. 50 III, Nr. 50 E und Nr. 156
- (151) ebd., S. 544
- (152) Vgl.: Landtag des Saarlandes, 3. Wahlperiode, Drucksachen Abt. II Nr. 50 III, Nr. 50 E und Nr. 156
- (153) Vgl. Drucksache Abt. II Nr. 50 D

- (154) Vgl. Drucksache Abt. II Nr. 156
- (155) Drucksache Abt. II, Nr. 50 III, S. 3
- (156) Vgl. Landtag des Saarlandes, 22. Sitzung v. 27.11.1956, S. 575
- (157) Vgl. Gesetz über den Saarländischen Rundfunk 1957 (Auszug) in: Der Rundfunk Nr. 4, v. 31.12.1956, S. 10/11
- (158) Zit.nach: Steininger, Rolf: Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer. Sonderdruck aus Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte Nr. 4, 1973, S. 391. Vgl. dort im Übrigen die genau dokumentierten Einzelheiten über die Rundfunkpolitik Adenauers in der ersten Legislaturperiode.
- (159) Vgl. ebd., S. 397
- (160) Zit. nach ebd., S. 398
- (161) Vgl. ebd., S. 398; Kritisch im Übrigen damals zur juristischen Position der Bundesregierung: Moser, Artur: Rundfunk und Grundgesetz. In: Juristenzeitung (JZ), Nr. 3 1951, S. 70 ff.
- (162) Vgl. die Einzelheiten bei Steininger, a.a.O.
- (163) Vgl.: Gesetzentwurf über die Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben auf dem Gebiet des Rundfunks (1953). In: Fischer, Kurt E.: Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens. Berlin/Frankfurt/M. 1957 S. 120 ff. Vgl. dazu auch: Eberhard, Fritz: Der zentrale Punkt. In: Rdf./Ferns., Nr. 4, 1955, S. 387 ff.
- (164) Vgl. die Einzelheiten bei Steininger, a.a.O., S. 432 ff.
- (165) Zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern im Rahmen eines Referentenentwurfs über die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Rundfunks kam es erst 1955. Der erwünschte Bund-Länder-Vertrag wurde jedoch nicht abgeschlossen. Vgl. dazu Bruck, Hans: Die organisatorische Entwicklung, a.a.O., S. 44
Im Übrigen entstand gegen die Pläne der Bundesregierung auch eine Allianz der rundfunkpolitischen "Föderalisten"

Über die Parteigrenzen hinweg. Um diese Koalition zwischen SPD, und föderalistisch orientiertem CDU und CSU Flügel hat sich insbesondere der damalige Intendant des SDR, Fritz Eberhard, bemüht. (Hinweis an den Verf. in einem Gespräch mit Eberhard.)

- (165) Vgl. dazu etwa: Hillig, Hans-Peter: Werdegang und Organisation des zweiten Fernsehprogramms- In: Brack, Hermann, Hillig, a.a.O., S. 93 ff.
- (166) Sehr konkrete Pläne, private Sender zu errichten, hat es im Übrigen aber auch schon im Zusammenhang mit der Diskussion um ein erstes Bundesrundfunkgesetz gegeben. So zitiert Steininger ein vertrauliches ~~Gespräch~~ Schreiben an den damaligen Staatssekretär im Bundeskanzleramt Lenz, in dem der Markenverband darauf hinweist, daß seine Mitgliedsfirmen sich mit dem Gedanken trügen, einen Rundfunksender zu errichten. An privatrechtlichen Rundfunkanstalten, die ihr entsprechenden Einfluß sicherten, scheint die Bundesregierung auch damals Interesse gehabt zu haben. Vgl. Steininger, a.a.O., S. 420
- (167) Vgl. zu den Aktivitäten der Bundesregierung im Übrigen: Eberhard, Fritz: Wie kann man den Rundfunk abhängig machen? In: Fernseh-Information, Nr. 32, 1959, S. 694 ff. und Nr. 33, 1959, S. 818 ff.
- (167) Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960 Par. 1 (1) bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 178
- (168) ebd., Par 5 (1), S. 179
Die Rundfunkräte von Deutschlandfunk und Deutscher Welle können als weiteres Beispiel für den zunehmenden staatlichen Einfluß in den Aufsichtsgremien gelten. So gehören ihnen unter anderem an:
Mitglieder des Bundestages: 2 (DW), 6 (DlF)
Mitglieder des Bundesrates: 2 (DW), 6 (DlF)
Mitglieder der Bundesregierung: 4 (DW), 5 (DlF)
Vgl. ebd., Par. 3 (1) und 7 (1), S. 178 u. 179
Schon in der personellen Besetzung dieses Gremiums wird die Tendenz deutlich, in den für das Ausland bestimmten Sendungen, vor allem den Standpunkt der offiziellen Regierungspolitik zu vermitteln.

Schon in der personellen Besetzung dieses Gremiums wird die Tendenz deutlich, in den für das Ausland bestimmten Sendungen, vor allem den Standpunkt der offiziellen Regierungspolitik zu vermitteln.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Ubrigen in seinem Fernsehurteil von 1961 das Recht des Bundes, diese Anstalten zu gründen, insoweit gebilligt, als es sich um die Veranstaltung von Sendungen handelt, "die ausschließlich oder doch ganz Überwiegend für das Ausland oder für die Deutschen außerhalb der Bundesrepublik Deutschland bestimmt sind." Fernsehurteil 1961, a.a.O., S. 243

- (169) Seifert, Probleme der ..., a.a.O., S. 312
- (170) Vgl. die Satzung der Deutschland-Fernsehen GmbH in: Zehner, Günter: Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht. Karlsruhe, 1964, Bd. 1, S. 16 ff.
- (171) Zit. nach ebd., S. 18 (Par. 10, Abs.1)
- (172) Vgl. die Dokumentation des Prozesses bei Zehner, Der Fernsehstreit ..., Bd. 1, Karlsruhe 1964, Bd.2, Karlsruhe 1965
- (173) Fernsehurteil, a.a.O., S. 234
- (174) Funk-Korrespondenz Nr. 12 v. 22.3.1961, S. 1: Eine öffentlich-rechtliche Anstalt für das zweite FS-Programm!
- (175) ebd., S. 2
- (176) Vgl. Entwurf eines Staatsvertrages der Länder über die Organisation des Zweiten Fernsehprogramms (April 1961) In: Funk-Korrespondenz Nr. 16 v. 19.4.1961, S. 1 ff.
- (177) ebd., S. 4
- (178) ebd., S. 4
- (179) Vgl. dazu vor allem: Kleinsteuber, Hans J.: Fernsehen und Geschäft. Hamburg 1973
- (180) Funk-Korrespondenz Nr. 17 v. 26.4.1961, S. 1: "Notwendige Korrekturen am Städtevertrag-Entwurf"

- (181) Vgl. dazu Funk-Korrespondenz Nr. 20 v. 17.5.1961, S.4: Geht es wirklich voran mit dem "Zweiten Deutschen Fernsehen"?
- (182) Vgl. Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" vom 6. Juni 1961. In: Lehr/Berg, a.a.O., S. 161 ff.
- (183) Vgl. ebd., Par. 14
- (184) ebd., Par. 14 (7)
- (185) Zit. nach Funk-Korrespondenz Nr. 27 v. 5.7.1961, S. 5
- (186) Vgl. "Vorschlag des Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger e.V. zur Übernahme der Programmherstellung des Zweiten Deutschen Fernsehens durch eine Gesellschaft Deutscher Zeitungsverleger". In: Hörfunk und Fernsehen, Nr. 1, 1965, S. 12 f.
- (187) Karl Holzamer soll im Übrigen im Jahre 1960 bereit gewesen sein - nach Rücksprache mit Adenauer, - für die Wahl zum Intendanten der Deutschland-Fernsehen GmbH zu kandidieren. Vgl. Funk-Korrespondenz Nr. 42, v. 12.10.1963, S.3
- (188) In einem Gutachten, das der SPD-Verlag, wurden im Übrigen bereits 1961 verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Zusammensetzung des ZDF-Fernsehens vorgebracht.
Vgl. Funk-Korrespondenz Nr. 27 v. 5.7.1961, S. 3 f:
"Verfassungsrechtliche Auseinandersetzung um den Par. 14"
Vgl. im Übrigen auch: Hofmann, Michael/ Schmidt, Hendrik/ Volland, Ernst: Staatsvertrag und Struktur des ZDF. In: Neue Gesellschaft für bildende Kunst e.V. (Hg.): Klassenmedium Fernsehen. Berlin (West): 1973 (2.Aufl.), S. 59 ff.
- (189) Vgl. die Einzelheiten bei: Schmücker, Reinulf: Neue Rundfunkstruktur in Südwestdeutschland? Das Problem ist zwanzig Jahre alt. In: ARD-Jahrbuch 1970, S. 18 ff.
ebenso: Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum. Kornwestheim, 1970, S. 33 ff.
- (190) Schmücker, a.a.O., S. 19

- (191) Diese Bestimmungen sind heute noch gültig.
- (192) Vgl. dazu etwa Reichert, a.a.O., S. 113/14
- (193) Gemeinsame Erklärung der Länderregierungen von Rheinland-Pfalz, Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Staatsvertrag über den Südwestfunk vom 27.8.1951, bei Lüders, a.a. S. 251
- (194) ebd., S. 251/52
- (195) ebd., S. 253
- (196) Die erste Satzung - nach Abschluß des Staatsvertrages - wurde am 20.6.1952 vom Rundfunkrat und Verwaltungsrat erlassen. Vgl. Satzung des Südwestfunks vom 20. Juni 1952 i.d. Fassung vom 22. Mai 1964. Bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 132 ff.
- (197) Vgl. Staatsvertrag über den Südwestfunk 1951 bei Lüders, a.a.O., S. 242 ff.
- (198) Das Gesetz ist in dieser Form noch heute gültig. Eine erste Änderung war nach Übergabe des Senders in deutsche Hände bereits 1950 erfolgt. Vgl.: Gesetz Nr. 1096 Rundfunkgesetz vom 21. November 1950 i.d.Fassung des Gesetzes Nr. 1113 vom 2. August 1951. Bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 119 ff., sowie die Satzung für den "Süddeutschen Rundfunk" in Stuttgart vom 21. November 1950 i. d. Fassung vom 2. August 1951, die Bestandteil dieses Gesetzes ist. ebd., S. 121 ff.
- (199) Vgl. die Ausführungen des Ausschuß-Berichterstatters Strauch (SPD) in: Landtag Baden-Württemberg 35. Sitzung v. 18.1951, S. 1349
- (200) Vgl. ebd., S. 1352
- (201) ebd., S. 1349
- (202) Vgl. ebd., S. 1348/49
- (203) Vgl. Vorlage- zur Beschlußfassung - über Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung einer Rundfunkanstalt, Sender Freies Berlin', Drucksachen des Abgeordnetenhauses Nr. 944 v. 10.11.56, S. 5

- (204) ebd., S. 1
- (205) Abg. Landsberg (SPD) als Berichterstatter des Ausschusses in: Abgeordnetenhaus von Berlin, II. Wahlperiode, 50. Sitzung v. 15. Dezember 1956, S. 687
- (206) Vgl. ebd., S. 688
- (207) Vgl. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung einer Rundfunkanstalt 'Sender Freies Berlin' vom 22.12.1956 GVBL f. Berlin 13. Gg. Nr. 1v.- 5.1.1957, S. 2
- (208) Abgeordnetenhaus von Berlin, 50. Sitzung, S. 688
- (209) ebd., S. 692
- (210) ebd., S. 693
- Ein Antrag verschiedener kultureller Organisationen auf Aufnahme in den Rundfunkrat des SFB lag im Übrigen erneut anlässlich der Novellierung des SFB-Gesetzes 1974 vor, wurde aber abgelehnt.
- Schmidt, Hendrik: Eine rundfunkpolitische Chance? a.a.O.
- Die Novellierung des SFB-Gesetzes 1964 brachte keine bedeutenden Änderungen. Sie war vor allem durch die Umstellung des Rechnungs- und Geschäftsjahres notwendig geworden. Vgl. Abgeordnetenhaus von Berlin, 59. Sitzung vom 15.10.1964.
- (211) Vgl. Funk-Korrespondenz Nr. 4 v. 23.1.1957, S. 2 und Funk-Korrespondenz Nr. 32 v. 7.8.1957, S. 1
Vgl. auch Meyn, Hermann: Der Vormarsch der Parteien im Rundfunk. In: Rdf./Ferns. Nr. 3, 1969, S. 255 ff.
- (212) Vgl. die wesentlichen Passagen dieses Entwurfes ebd., S. 1 ff.
- (213) Art. 6 (1), Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" vom 10. August 1948 i.S. Fassung vom 22. Dezember 1959, bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 46
- (214) Vgl. Bayerischer Landtag, 37. Sitzung v. 26.11.1959, S. 1040 ff.
- (215) ebd., S. 1051

- (216) Vgl. ebd., S. 1050 u. 1053
- (217) Vgl. Bayerischer Landtag 7. Wahlperiode Drucksache 7/2085
Gesetz zur Änderung des Bayerischen Rundfunkgesetzes (197
- (218) Nax, Wilfried: Der Status quo bleibt erhalten. Zur Ein-
schätzung des bayerischen Landesbürgerkomitees "Rundfunk-
freiheit" In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 5/73,
S. 318, Vgl. auch: Grone, Michael/ Freiheit und Kontrolle.
Der Kampf um die Rundfunkfreiheit in Bayern 1972/73, In:
- (219) Kerg/ Steininger, a.a.O., S. 439 ff.
- (219) Vgl. ebd., und Naxy a.a.O.
- (220) Vgl. Landtag des Saarlandes, 53. Sitzung v. 2.12.1964,
S. 1963
- (221) Vgl. Gesetz Nr. 806 Über die Veranstaltung von Rundfunk-
sendungen im Saarland (GVRS) vom 2. Dezember 1964 Amts-
blatt des Saarlandes Nr. 97, 1964, S. 1111 ff.
- (222) Landtag des Saarlandes, 53. Sitzung ..., S. 1967
- (223) ebd., S. 1973
- (224) Vgl. Landtag des Saarlandes, 5. Wahlperiode, Drucksache
Nr. 585 v. 7.6.1967
- (225) ebd., S. 11
- (226) Vgl. Flottan, a.a.O., S. 134/35
- (227) Ebd., S. 135
- (228) Vgl. Landtag des Saarlandes, 36. Sitzung v. 7.6.67,
S. 948 ff.
- (229) Vgl. etwa die Ausführungen des SPD-Abgeordneten Courad,
ebd., S. 948
- (230) Landtag des Saarlandes, 37. Sitzung v. 7.6.1967, S. 956
- (231) Vgl. dazu im einzelnen: Hymmen, Friedrich Wilhelm:
Das Kabel- Fakten und Illusionen. Frankfurt/M., 1975
S. 40 ff.

- (232) Vgl. Stern, Klaus/ Bethge, Herbert: Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk. Frankfurt/M./Berlin 1971, S. 133
- (233) Vgl.: Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland. Die Alliierte Kommandantur der Stadt Berlin, Communiqués, Gesetze, Direktiven, Befehle, Anordnungen. Berlin 1946, S.75ff.
- (233) ebd., S. 76
Zur Auseinandersetzung um das Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte nach 1945 vgl. im Ubrigen: Schmidt, Eberhard: Die verhinderte Neuordnung, a.a.O., S. 87 ff.
- (235) Zur Stellung der Gewerkschaften zum Betriebsverfassungsgesetz von 1952. Vgl. ebd., S. 204 ff. und ders.: Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften. Frankfurt/M., 1972, 2.Aufl. S. 38 ff. Zur Bedeutung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 für die Presse vgl.: Funke, Klaus-Detlef: Innere Pressefreiheit - Zu Problemen der Organisation von Journalisten. Pullach bei München 1972
- (236) Vgl.: Wilkens, Josef: Die Satzung ist in Kraft getreten. Der erste Tarif-Vertrag ist abgeschlossen. In: Rundfunk, Nr. 12/13 1952, S. 1. f.
- (237) Vgl. Schaaf, a.a.O., S. 184
- (238) Szczesny, Gerhard: Wird der Deutsche Rundfunk wirklich "selbstverwaltet"? In: Rundfunk Nr. 9, 1951, S. 7. Vgl. auch ders.: Die gerechte Verteilung der Macht. Einige Gesichtspunkte zur Frage der Mitbestimmung. In: Rundfunk Nr. 12/13, 1952, S. 3 f.
- (239) Vgl. beispielhaft: Grabendorff, Walter: Zum Personalvertretungsgesetz für den öffentlichen Dienst. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV), Nr. 11, 1952, S. 321
- (240) Vgl.: Haselmayr, Helmut: Einwände gegen das Betriebsverfassungsgesetz. Die Rundfunkanstalten sind im Entwurf nicht berücksichtigt. In: Rundfunk, Nr. 10/11, 1952, S. 9 f. Hier fordert Haselmayr auch eine Vertretung in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten, da die Intendanten nur "direktorale" Rechte hätten.

- (241) Vgl. Grabendorff, a.a.O., S. 322
- (242) Hartwich, Hans-Hermann: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo., a.a.O., S. 178
- (243) Vgl.: Rundfunk unter dem Personalvertretungsrecht. Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag. In: Der Rundfunk, Nr. 29, 1955, S. 1
- (244) Zit. nach: Beck-Texte: Bundespersonalvertretungsgesetz. Fassungen 1974 und 1955 in vergleichender Gegenüberstellung. München, 1974. Der entsprechende Par. 95 des novellierten Bundespersonalvertretungsgesetzes sieht ausdrücklich die Möglichkeit von Sonderregelungen auch für "Rundfunk- und Fernsehanstalten" vor, wobei allerdings grundsätzlich zu beachten ist, daß in Fragen der Mitbestimmung der Personalräte die Regelungen denen von Personalvertretungen der Bundesbehörden gleichen. Vgl. ebd.: BPersVG 1974, Par. 95 u. 104
- (245) Vgl.: Rundfunk unter dem Personalvertretungsrecht, a.a.O.
- (246) ebd., S. 2
- (247) Vgl. grundsätzlich zum Personalvertretungsrecht u.a.: Abendroth, Wolfgang: Staatsverfassung und Betriebsverfassung. In: Bers. und Sultan, Herbert: Bürokratischer Verwaltungszustand und soziale Demokratie. Hannover, Frankfurt/M., 1955, S. 103 ff.; Hartwich, Sozialstaatspostulat a.a.O., S. 177 ff.; Beck Texte, a.a.O., Einführung von Richardi, Reinhard, S. 8 ff.
- (248) Zur grundsätzlichen Bedeutung des Arbeitsrechts vgl.: Ramm, Thilo: Arbeitsrecht und Politik. Quellentexte 1918 bis 1933. Neuwied/Berlin, 1966; Insbes.: Fraenkel, Ernst: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts (1952). S. 247 sowie: Kahn-Freund, Otto: Der Funktionswandel des Arbeitsrechts (1952); S. 211 ff.
Vgl. auch: Ridder: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1960

- (249) Vgl. Paragraphen 55 Bundespersonalvertretungsgesetz 1955 bzw. die Paragraphen 2 und 66 Bundespersonalvertretungsgesetz 1974. Beck-Texte, a.a.O.
- (250) Für die Rundfunkanstalten Deutschlandfunk und Deutsche Welle gilt das Bundespersonalvertretungsgesetz vom 15.3.1974 davor BPersVG vom 5.8.1955. (Beck-Texte ... BGBL)
Für den Bayerischen Rundfunk gilt: Bayerisches PersVG v. 29.4.1974, GVBL Nr. 9, v.30.4.1974; davor galt das Gesetz v. 21.11.1958, GVBL Nr. 27 v.25.11.58, S. 333 ff.
(Damit wurde das Bayerische Betriebsrätegesetz vom 25.10.1950 aufgehoben.)
Für den Hessischen Rundfunk gilt: Hessisches PersVG v. 19.2.1970; vgl. GVBL v. 27.2.1970 Nr. 10, S.181 ff.
Davor galt: PersVG v. 29.12.59; vgl. GVBL. Nr.21 v. 30.12.59, S. 83 ff. (Dadurch wurde das "Betriebsrätegesetz für das Land Hessen" vom 31.5.1948 aufgehoben.)
Für Radio Bremen gilt: Bremisches PersVG v. 5.3.1974; vgl. GBL, Nr. 11, v.19.3.1974, S. 131 ff.
Davor galt: PersVG v. 3.12. 1957; vgl. GBL Nr. 32, v. 13.12.1957, S. 161 ff.
(Dadurch wurde das Bremische Betriebsrätegesetz v. 10.1.1949 aufgehoben.)
Für den Saarländischen Rundfunk gilt: Personalvertretungsgesetz für das Saarland v. 9.5.1973; vgl. ABL. Nr. 18, v. 25.5.73, S. 289 ff.
Davor galt: PersVG v. 10.9.1964; vgl. ABL. Nr. 70 v. 6.10.1964, S. 181 ff. Davor: PersVG v. 17.7.1958; vgl. ABL Nr. 110, v. 25.8.1958, S. 787 ff. (Damit wurde die "Verordnung über die Betriebsräte im Saarland v. 1.8.1947" aufgehoben.)
Für den Sender Freies Berlin: gilt: PersVG v. 26.7.1974, vgl. GVBL Nr. 67 v. 2.8.1974, S. 1669 ff.
Davor galt PersVG vom 22.7.1968, vgl.:
Davor wiederum: PersVG v. 21.3.1957; vgl. GVBL Nr. 17 v. 28.3.1957, S. 296 ff.
Für den Westdeutschen Rundfunk gilt: PersVG für NRW vom 1.7.1975. Vgl.: Gewerkschaft ÖTV, Bezirksverwaltungen NRW I und II (Hrsg.): Personalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1974/75
Davor galt: PersVG für NRW v. 28.5.1958, Vgl. GVBL Nr. 38, v. 31.5.1958, S. 209ff. (Damit wurde das Kontrollratsgesetz Nr. 22 für NRW außer Kraft gesetzt.)

Für das Zweite Deutsche Fernsehen gilt:

Personalvertretungsgesetz von Rheinland-Pfalz; vgl. GVBL Nr. 5 v. 31.1.67, S. 27 ff. (Zu Par.100 vgl.: Fuhr, Ernst. ZDF-Staatsvertrag. Mainz 1972, S. 324)

Davor galt: PersVG v. 31.7.1958; vgl. GVBL Nr. 35 v. 12.8.1958, S. 135 ff.

(Damit trat die "Landesverordnung über die Errichtung und die Tätigkeit von Betriebsräten v. 15.5.1947" außer Kraft.)

- (251) Für den Süddeutschen Rundfunk gelten seit dem 1. Oktober 1975 Sonderbestimmungen des neuen PersVG von Baden-Württemberg. Vgl.: Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr Bezirksverwaltung Baden-Württemberg (Hrsg.): Personalvertretungsgesetz für das Land Baden-Württemberg, Neufassung vom 1. Oktober 1975

Das Baden-Württembergische PersVG von 1968 (vgl. GBL Nr. 1 v. 2.4.1968) galt nicht für den Süddeutschen Rundfunk. Die Personalvertretungen des SDR arbeiteten aufgrund der Kontrollratsbestimmungen sowie einem Urabstimmungsmodus aus der Anfangszeit des Rundfunks. Trotz fehlender gesetzlicher Grundlage bezeichnete sich die Arbeitnehmer-Vertretung beim SDR seit 1960 als Personalrat. Die Arbeit des Personalrats orientierte sich im wesentlichen an einem Entwurf des Innenministeriums aus dem Jahre 1965. Vgl. dazu: Süddeutscher Rundfunk, Jahres- und Geschäftsbericht 1975, S. 60.

Für den Norddeutschen Rundfunk gilt eigentlich noch das Betriebsrätegesetz von 1946, da die im Staatsvertrag beteiligten Länder sich bisher nicht über den Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes einigen konnten. Ebenso gilt noch die "Neue Betriebsvereinbarung" v. 9.10.1954. Vgl. Ipsen, Hans-Peter: Mitbestimmung im Rundfunk. Frankfurt/M. 1972, S. 11, Anm. 5; zu den Bestimmungen dieses Tarifvertrages vgl.: Der Rundfunk Nr. 26/27, 1954, S. 3 f. Der Tarifvertrag des NWDR in Grundzügen.

Für den Südwestfunk, ~~Rundfunk~~ gilt: Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über das Personalvertretungsrecht der Arbeitnehmer des Südwestfunks v. 19. Februar 1963/25. März 1963 bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 299 ff.

- (252) Vgl. etwa: Par. 77 Bundes PersVG 1974 (Par. 72 BundesPersVG 1955), Art. 72 Bayer. PersVG 1958 und Art. 83 Bayer. PersVG 1974, Par. 63-65 Bremisches PersVG v. 3.12.1957. Im neuen Gesetz von 1974 geändert, Par. 70 PersVG NRW von 1958.
- (253) Wiefert, Otto: Innere Pressefreiheit in Funk und Fernsehen. Der praktische Versuch, aus einer Zwischenbilanz für die nächsten Jahre zu lernen. In: Paetzold/Schmidt (Hrsg.): Solidarität gegen Abhängigkeit - Auf dem Weg zur Medien-gewerkschaft. Darmstadt/Neuwied, 1973, S. 172
- (254) Zum "Tendenzschutz"-Paragraphen (Par. 118 BetrVG) und seiner Bedeutung vgl.: Schmidt, Hendrik: Publizistik und "Tendenzschutz": Die konservierte Herrschaft. In: Vorgänge, Nr. 6, 1973, S. 103 ff.
Zu der ursprünglichen Absicht, im Bundespersonalvertretungsgesetz von 1974 einen "Tendenzschutz" für sämtliche Rundfunk-Journalisten einzuführen vgl.: Glotz, Peter: Kein besonderer Tendenzschutz für Mitarbeiter des Rundfunks. In: Hörfunk, Fernsehen, Film, Nr. 6, 1973, S. 25
- (255) Par. 83 BayerPersVG vom 1.5.1974; Vgl. dazu: Kuhr, Dieter: Das neue Personalvertretungsgesetz braucht gute Personalräte. In: Rundbrief Nr. 14, 1974, medienpolitischer Informationsdienst. Hg. am Institut für Publizistik Berlin, S. 4 ff.
- (256) Vgl. etwa: Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes für Rundfunk- und Fernsehanstalten der RFFU-Mitbestimmungskommission. In: Hörfunk, Fernsehen, Film, Nr. 5 1970, S. 10
Vgl. auch den von der RFFU erarbeiteten Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes für den Norddeutschen Rundfunk. (Im Besitz des Verf.)
- (257) Das Personalvertretungsgesetz ändert die Betriebsverfassung der Rundfunkanstalten. Zählt der Rundfunk zum öffentlichen Dienst? In: Der Rundfunk Nr. 30, 1955, S. 2
- (258) Zum Vorgang beim WDR vgl. etwa:
Grunenberg, Nina: Guten Tag Staatsrundfunk. Rundfunk-journalisten sollen umfunktioniert werden. In: Die Zeit Nr. 13 v. 28.3.1969, S. 20; dies.: Folgen eines Schocks. Am WDR beginnen die Redakteure, ihre Interessen gemein-

sam zu vertreten. In: Die Zeit Nr. 18, v. 2.5.1969, S. 17.
zum Kampf um Mitbestimmung bei Radio Bremen vgl. v. Reink
a.a.O., S. 392 ff. Hier hat im Ubrigen Harry Pross kurz
vor seinem Ausscheiden als Chefredakteur des Senders 1968
gefordert, den Leitungen der Anstalten vom Personal ge-
wählte Vertreter an die Seite zu stellen. Vgl. ebd.,
S. 408/409. Siehe dazu auch Teil DV dieser Arbeit.
Zur Auseinandersetzung beim ZDF vgl.: Rundfunk-Fernseh-
Film-Union: RFFU Redakteursausschüsse und Personalräte
Das Beispiel ZDF von 1968-1974. (Zusammengestellt und
kommentiert von Otto Wißfert.) München 1974.
Vgl. weiterhin: Müller, Hans-Dieter: Motive und gesell-
schaftlicher Stellenwert der Statutenbewegung. In: Loccu-
mer Protokolle Nr. 19, 1970, S. 69 ff.
Paetzold, Ulrich: Redaktionsstatute in Presse und Rund-
funk. Eine vergleichende Darstellung. In: Vorgänge, Nr. 6
1973, S. 96 ff;
Schmidt, Hendrik: Integration oder Emanzipation. Notizen
zur Statutenbewegung in den Rundfunkanstalten. In:
Ästhetik und Kommunikation, Nr. 14, 1974, S. 51 ff.
Schuhler, Conrad: Mitbestimmung in Funk und Fernsehen.
In: Kurbiskern, Nr. 4/1972, S. 635 ff.
Skriver, Ansgar: Schreiben und schreiben lassen. Innere
Pressefreiheit - Redaktionsstatute. Karlsruhe 1970;
Thiel, Reinhold E.: Rundfunk- und Fernsehintendanten als
Herrscher. In: Die Zeit v. 19.12.1969, S. 13.
Wißfert, Otto: Innere Pressefreiheit in Funk und Fern-
sehen. Der praktische Versuch, aus einer Zwischenbilanz
für die nächsten Jahre zu lernen. In: Paetzold/Schmidt,
a.a.O., S. 163 ff.

- (259) Vgl.: Grunenberg, Guten Tag ..., a.a.O. und Skriver, a.a.O.
S. 49
- (260) Zur Politik der RFFU vgl.: Ratajczak, Heinz: Die RFFU in
der Gewerkschaft Kunst. In: Paetzold/Schmidt, a.a.O.,
S. 135 ff.
- (261) Vgl. etwa die Kontroversen um die Sendung "Panorama".
- (262) Müller, Hans-Dieter, a.a.O., S. 99
- (263) Vgl. dazu insbesondere: Wißfert, Otto: Innere Pressefrei-
heit in Anstalten des öffentlichen Rechts. In: ders. (Hrsg.)
Es geht nicht nur um Springer. Mainz 1965, S. 50 ff.

Vgl. weiterhin zur Statutenbewegung in der Presse: Berliner Autorenkollektiv Presse: Wie links können Journalisten sein? Reinbek bei Hamburg 1972; Brumm, Dieter: Gewerbefreiheit und Gegenmacht. Zum gesellschaftlichen Stellenwert der Mitbestimmung in der Kommunikationsindustrie. In: Aufermann/Rohrmann/Sulzer, a.a.O., S. 279 ff. Funke, a.a.O., Skriver, a.a.O., Schmidt, Hendrik, Kommunikationspolitische Alternativen? Vgl. auch die anschauliche Dokumentation der Mitbestimmungsauseinandersetzung im Spiegel von Zeuner, Bodo: Veto gegen Augstein. Der Kampf der "Spiegel"-Redaktion um Mitbestimmung. Hamburg 1972.

- (264) Vgl. dazu etwa: Sontheimer, Kurt: Hochgejubelte Studenten? Warum Journalisten Politik anders auffassen müssen als Politiker. In: Die Zeit, Nr. 45 v. 8.11.1968, S. 21
- (265) Vgl. zu diesem Zusammenhang auch: Zeuner, Bodo: Zur Standesideologie der Journalisten. In: Paetzold/ Schmidt, a.a.O., S. 32.
Gemeint sind hier vor allem Versammlungen und Unterschriftenaktionen. Massivere "studentische Protest-Formen" (in den USA entwickelt) scheint es in der Anfangszeit der Statutenbewegung im Rundfunk nicht gegeben zu haben. Vgl. dber für später etwa das Go-In der Mitarbeiter des NDR im Verwaltungsrat im Zusammenhang mit den Querelen um die Nachfolge des Intendanten Schröder. Vgl. Hymmen, Das NDR-Dilemma ..., a.a.O. und Zapka, Gisela: Der NDR in "Monitor" oder die Geschichte einer Nicht-öffentlichkeit. Beim Go-In des Personals mußte das Fernsehen draußen im Hof bleiben. In: epd/Kirche und Rdf. Nr. 14 v. 23.2.1974, S. 6/7.
- (266) Rau, Johannes: Innere Rundfunkfreiheit - eine Erfindung der Redakteure? In: EV. Konferenz für Kommunikation (Hg.): Wie geduldig ist Medienpapier? Zur Medienpolitik der Parteien. Frankfurt/M., 1973, S. 143
- (267) Zit. nach Skriver, a.a.O., S. 133
- (268) Zit. nach ebd., S. 133

- (269) Zit. nach ebd., S. 104 (Hier handelt es sich um das Statut vom 28.1.1970) Das erste Statut der Redakteursversammlung des WDR hatte mehr Satzungscharakter, Vgl. den Wortlaut in: Hörfunk, Fernsehen, Film, Nr. 3/1969, S.
- (270) Zit. nach ebd., S. 139
- (271) Vgl. Poetzold, Redaktionsstatute ..., a.a.O., S. 100
- (272) ebd., S. 96
- (273) Zit. nach: epd, Kirche und Rundfunk Nr. 23 v. 28.6.1972, S. 4: Eine Hoffnung für die Statutenbewegung: der NDR. Die dritte Arbeitstagung der Redakteurausschüsse.
- (274) Vgl. etwa zum Problem der Revision einzelner Teile des Grundgesetzes: Seifert, Jürgen. Grundgesetz und Restauration. Darmstadt/Neuwied, 1974
- (275) Der Begriff "Involution" wird hier in Anlehnung an Agnoli verwendet, der ihn als Gegenbegriff zu Evolution einführt. Vgl. Agnoli, Johannes/Brückner, Peter: Die Transformation der Demokratie. Berlin (West) 1967.
- (276) So z.B. ausdrücklich beim Südwestfunk, WDR, NDR, ZDF, Saarländ.Rdf., Deutschlandfunk, Deutsche Welle
- (277) Vgl. dazu im einzelnen: Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film, Deutscher Bundestag 5. Wahlperiode, Drucksache V/2120, 1967; Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag 7. Wahlperiode, Drucksache 7/2104, 1974; Evangelische Konferenz für Kommunikation (Hg.) Der tägliche Sündenfall Fernsehen und Werbung. Frankfurt/ 1967; Diederichs, Helmut H.: Konzentration in den Massenmedien. München 1973, S. 111 ff.
- (278) Vgl. Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 11. Oktober 1958 i.d. Fassung des Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages, unterzeichnet am 7. August 1969. Bei Lehr/Berg, a.a.O., S. 29 ff.

Vgl. dazu weiter: Bausch, Hans: Wie steht es mit der Rundfunkfreiheit. Spannungen zwischen Verfassungsgarantie und Wirklichkeit. Auszug aus ARD-Jahrbuch, 1974; Pross, Harry: Kirche und Rundfunk Nr. 44 v. 5.12.1973, S.3 Vgl. ferner: Umfrage zum Thema Rundfunkgebühr bei den Landtagen. In: epd/Kirche und Rundfunk v. 6.4.1974, Anlage zu Nr. 26.

- (279) Vgl. Hammerschmidt, Helmut: Die Legitimation des Autors soll außer Zweifel stehen. In: Frankfurter Rundschau v. 29.11.1970, S. 16. Vgl. ferner die verschiedenen Überarbeitungen des "Hammerschmidt-Papiers": Zur Entwicklung der Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm 'Deutsches Fernsehen'. In: Rdf./Feras., Nr. 2 1971, S. 178 ff.; grundsätzlich zur Ausgewogenheit etwa: Horné, Alfred: Gefahr für die Rundfunkfreiheit. Die Praxis der Ausgewogenheit aus der Sicht des Journalisten. München 1976 (copyright by Rundfunk-Fernseh-Film Union im DGB) und Schneider, Norbert: Ein Reizwort ausreizen - Ausgewogenheit. In: Vorgänge Nr. 6, 1975, S. 15 ff. (Der Terminus "Ausgewogenheit" ist im Übrigen mittlerweile im Bayerischen Rundfunkgesetz und im Gesetz Über den Sender Freies Berlin enthalten.)

Anmerkungen Teil C

- (1) Draht, Martin: Das Gebiet des öffentlichen und des privaten Rechtes. Ein Beitrag zur Soziologie des öffentlichen Rechtes. In: Zeitschrift für soziales Recht. III 1930/31, S. 233
- (2) Dröge, Franz: Wissen ohne Bewußtsein - Materialien zur Medienanalyse. Frankfurt/M., 1972, S. 122
- (3) Vgl. ebd., S. 119
- (4) Holzer, Horst: Theorie des Fernsehens. Fernsehkommunikation in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1975,
- (5) Ossenbühl, Fritz: Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft. München 1975, S. 22
- (6) ebd., S. 36
- (7) Vgl. dazu etwa: Klinge, Erich: Die Organisation des Rundfunks als Rechtsproblem. Rechts- und Wirtschaftswiss. Diss., Mainz 1955, S. 83 und: Müller, Friedrich Wilhelm: Selbstverwaltung und Interesseneinfluß bei den Anstalten des öffentlichen Rechts. Rechts- und Staatswiss. Diss., Göttingen 1959, S. 8 ff. (Masch.)
- (8) Ebd., S. 9
- (9) Ebd., S. 14; vgl. auch: Berendes, Konrad: Die Staatsaufsicht über den Rundfunk. Berlin (West) 1973, S. 85: Er meint, daß die Rundfunkanstalt allerdings mit körperrechtlichen Elementen durchsetzt sei. (Durch Vertreter von Institutionen und Organisationen des öffentlichen Lebens.)
- (10) Müller, Friedrich Wilhelm, a.a.O., S. 11
- (11) ebd., S. 11
- (12) Klinge, a.a.O., S. 83
- (13) Vgl. Leibholz, Gerhard: Rechtsgutachten zur Staatlichen Rechtsaufsicht über die Programmgestaltung. Mainz 1973

- (14) Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff ..., S. 119
- (15) Leibholz, a.a.O., S. 9
- (16) Vgl. Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff ..., S. 128/29
- (17) ebd., S. 121
- (18) ebd., S. 121; Zur englischen Entwicklung, wo sich Anstalten und Stiftungen ohne Konzessionierung durch den Staat bildeten. vgl. Eisfeld, a.a.O., S. 31 (Das englische Recht kannte keine Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht)
- (19) Leibholz, S. 10
- (20) Vgl. zu diesem Problem: Preuß, Bemerkungen ..., a.a.O.
- (21) Vgl. ebd., S. 291
- (22) ebd., S. 291
- (23) Zu den neueren kritischen Versuchen, den Begriff der Öffentlichkeit "staatsrechtlich" aufzuarbeiten vgl. neben Preuß auch Ossenbühl, a.a.O. und: Mertens, Wolfgang: Öffentlich als Rechtsbegriff. Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1969; ~~Reaktion~~ Mitte der fünfziger Jahre hat vor allem Rudolf Smend die Gleichsetzung von Öffentlichkeit und Staat in der traditionellen Staatslehre als den Sieg der Gegenrevolution im 19. Jahrhundert über die neue antifeudale revolutionäre Begrifflichkeit kritisiert und damit der staatsrechtlichen Diskussion neue Impulse gegeben. Vgl.: Smend, Rudolf: Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit. In: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek 1955, S. 11 ff.
Neben Hermann Heller gehörte Smend schon in der Weimarer Republik zu jenen Staatsrechtlern, die den Versuch unternahmen, den "Formalismus" des traditionellen Staatsrechts zu überwinden. Bestimmend für die Smendsche Staatslehre ist der Begriff der "Integration": "Stellt sich die Wirklichkeit des staatlichen Lebens als die dauernde Herstellung seiner Wirklichkeit als souveräner Willensverband dar, so ist seine Wirklichkeit die eines Integrations-

systems." Vgl.: Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht (1928). In: Ders.: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze. Berlin (West), 1955, S. 17. kritisch dazu: v. Oertzen, a.a.O., S. 18. Vergleiche weiterhin: Heller, Hermann: Staatslehre (Hg. von Gerhard Niemeyer) 4. Aufl., Leiden 1970. Heller forderte eine Neuorientierung der Staatslehre "als soziologische Wirklichkeitswissenschaft, die den Staat als wirkliches historisches Gebilde aus dem gesellschaftlich-geschichtlichen Wirkungszusammenhang deutend verstehen und urstächlich erklären will.", ebd., S. 48. Kritisch zur Einlösung dieses Anspruchs v. Oertzen, a.a.O., S. 25. (Der Aufsatz Hellers ist im Ubrigen von Abendroth und Ridder weiterentwickelt worden. Vgl. dazu auch Teil D II dieser Arbeit) Zur Staatslehre nach 1945 vgl. allgemein Bürsch, a.a.O., S. 97 ff.

- (24) Eine mangelnde Differenzierung in dieser Hinsicht zeigt sich beispielsweise in folgenden Ausführungen des Mehrwertsteuer-Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 27.7.1971: "Die Rundfunkanstalten stehen in öffentlicher Verantwortung und erfüllen, indem sie Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnehmen, zugleich integrierende Funktion für das Staatsganze." Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 27.7.1971 zur Frage der Mehrwertbesteuerung der Rundfunk- und Fernsehgebühren. In: Rdf./Ferns. Nr. 3 1971, S. 317
- (25) Vgl. zu dieser Diskussion etwa: Hirsch, Joachim: Elemente einer materialistischen Staatstheorie. In: Braunmühl/Funken/Cogay/Hirsch: Probleme einer materialistischen Staatstheorie. Frankfurt/M. 1973, S. 199 ff.
- (26) Vgl. dazu auch: Miliband, Ralph: Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Frankfurt/M. 1975, S. 77 und Jaeggi, Urs: Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik, Frankfurt/M. 1973, S. 125
- (27) In diesem Sinne auch: Ossenbühl, a.a.O., S. 47/48
- (28) Bettermann, Karl August: Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVRL) Nr. 1963, S. 43

- (28a) Hier ergeben sich auch deutliche Parallelen zur Autonomie der Hochschulen, obgleich die Stellung der Universitäten durchaus ambivalent ist: einerseits sind sie verwaltungsmäßig, dienstrechtlich und finanzielle viel stärker an die staatliche Administration angebunden als der Rundfunk; andererseits hat der Grundsatz der wissenschaftlichen Selbstverwaltung eine längere Tradition. Die Tendenzen, diesen Grundsatz einzuschränken sind in der Bundesrepublik aber zumindest seit dem Ende der Rekonstruktionsperiode anfang der sechziger Jahre unverkennbar. Vgl. zur Stellung der Hochschulen etwa: Oppermann, Thomas: Kulturverwaltungsrecht. Bildung-Wissenschaft-Kunst. Tübingen 1969, S. 76 ff. u. S. 513; Vgl. auch Martens, der den Begriff der mittelbaren Staatsverwaltung für die Hochschulen problematisiert, a.a.O., S. 121
- (29) Ziegler, Eberhard, a.a.O., S. 85/86
- (30) Das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes ist freilich auch nicht unumstritten. Immerhin wird bei einigen Sendern die Jahresrechnung durch einen privaten Wirtschaftsprüfer geprüft, der entweder vom Rundfunk- oder Verwaltungsrat gewählt wird. Vgl. etwa: Par. 11 (1) Satzung SDR und Par. 17 HR-Ges.
- (30) Ganz in diesem Sinne etwa: Jaak, Klaus Peter: Die Rundfunkanstalten der Länder und des Bundes. Berlin 1967 S. 97; vgl. auch ders.: Die Verfassung der deutschen Rundfunkanstalten. In: Deutsches Verwaltungsblatt Nr. 2/1963, S. 44 ff. Vgl. kritisch zur verbreiteten Vermengung von "mittelbarer Staatsverwaltung" und Selbstverwaltung: Mertens, a.a.O., S. 120/121
ähnlich auch: Schürken, Karl: Funk und Rundfunk im öffentlichen Recht. Jur. Diss. Erlangen 1953, (Masch.), der die Kriterien des Organisations- und Verwaltungsrechts undifferenziert auf den Rundfunk überträgt.
- (31) Leibholz, a.a.O., S. 11
- (32) Zit. nach Leht/Berg, a.a.O., S. 254
- (33) Bericht der Kommission zur Untersuchung der ..., S. 191

- (34) ebd., S. 192
- (35) Vgl.: Berendes, Konrad: Die Staatsaufsicht über den Rundfunk. Berlin (West), 1973, S. 101 u. 102 ff.
- (36) Vgl.: Starck, Christian: Rundfunkfreiheit als Organisationsproblem. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hg.): Wie geduldig ist Medienpapier. Zur Medienpolitik der Parteien. Frankfurt/M. 1973, S. 113 u. Diskussionsbeitrag S. 133; ähnlich Klinge, a.a.O., S. 89 und Moog, a.a.O., S. 113
- (37) Vgl.: Wulfka, Eduard: Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit. Frankfurt/M./Berlin(West) 1971, S. 129
- (38) Par. 25 ZDF-Staatsvertrag, zit. nach Lehr/Berg, a.a.O., S. 168
- (39) Fuhr, Ernst W.: ZDF-Staatsvertrag. Mainz 1972, S. 180
- (40) Vgl. ebd., S. 180
- (41) ~~Vgl. ebd.~~ S. 180
- (41) In diesem Sinne etwa Bovermann, Günter: Rundfunk als Ländersache. In: Ev. Konferenz ..., Wie geduldig ist ..., a.a.O., S. 91
- (42) Wilkens, Heinz: Die Aufsicht über den Rundfunk. Jur. Diss. Frankfurt/M., 1965, S. 105/106
- (43) ebd., S. 106; daß auch eine eingeschränkte Rechtsaufsicht in staatliche Zensurmaßnahmen übergehen könne, hebt im Übrigen auch Dillf hervor. Vgl. Dillf, Willibald: Rundfunk als Ländersache. In: E v. Konferenz... Wie geduldig ist ..., a.a.O., S. 79/80
- (44) Zur Rechtsaufsichtsmaßnahme der Hessischen Landesregierung gegen das ZDF vgl.: Der Hessische Ministerpräsident Staatskanzlei IV-5g 12/03 v. 6.12.1972 (Beschluß der Hessischen Landesregierung zur Rechtsaufsichtsbeschwerde des Niedersächsischen Ministerpräsidenten Alfred Kubel vom 24. Februar 1972) Und: Bovermann, a.a.O., S. 90 ff.

Leibholz sagt im Ubrigen in seinem Gutachten über diese Rechtsaufsichtsmaßnahme: "Sie (die Rechtsaufsicht H.S.) hat ihre historische und aktuelle Berechtigung nur dort, wo es um die Wahrnehmung von Staats delegierter Aufgaben geht, nicht aber um Aufgaben, die der Gesetzgeber nur deshalb öffentlich-rechtlich ausgestaltet, um ihre staatsfreie und -unabhängige Erfüllung durch eigens dazu berufene Organe zu sichern." (S. 34) "Eine Rechtsaufsicht über die Programmgestaltung des Rundfunks ist daher entgegen der herrschenden Meinung verfassungsrechtlich nicht zulässig." Leibholz, a.a.O., S. 36

- (45) Vgl. dazu auch Wilkens, Heinz, a.a.O., S. 117
- (46) Vgl.: Art. 7 (3) Satz 6 u. 7 BGGes.; Par. 9 Satz 2 RGGes.; Par. 6, Abs. 2 u. 3 RBGGes.; Par. 5 b, c, d Satzung SDR; Par. 7 (1) SFRGGes.; Par. 15(2) SRGGes.; Par. 13 ZDF Staatsvertrag u. Par. 5 Satzung; Par. 9 Ges. DLF/DW
- (47) Artikel 19 SWF-Satzung
- (48) Vgl. Par. 9 WDR Ges.; und Par. 10 NDR Staatsvertrag
- (49) Vgl. Par. 14 (4) WDR Ges. u. Par. 14(3) WDRGGes.
- (50) Vgl. Par. 18 (1) WDR Ges. u. Par. 16 (3) WDR Staatsvertrag
- (51) Vgl.: Art. 7 (3) BRGGes.; Par. 9 u. RGGes.; Par. 6(1) RBGGes. Par. 5 a Satzung SDR; Par. 7 SFBGGes.; Par. 15 SRGGes. (Wohl erfolgt hier nach Anhörung durch den Verwaltungsrat. Vgl. Par. 8(1) Satzung SDR)
- (52) Vgl.: Par. 19(1) (2) ZDF-Staatsvertrag
- (53) Vgl.: Par. 9(1) Ges. DF/DW
- (54) Vgl.: Par. 5 SWF Staatsvertrag
- (55) Vgl.: Par. 14 (1) u. Par. 10 (3) NDR Staatsvertrag; Par. 14 (1) (2) WDR-Ges.
- (56) Vgl.: Art. 7 (3) BR-Ges.; Par. 11 (4) HR-Ges.; Par. 6(1) RB-Ges.; Par. 5 a Satzung SDR; Par. 12 (2) SWF-Staats-

vertrag; Par. 9 SFB-Ges.; Par.15 SR-Ges.; Par.10 (1)
NDR-~~Staatsvertrag~~; Par. 9 (1)(2) WDR-Ges.; Par. 17 (1) b
ZDF-Staatsvertrag; Par. 8 (1) Ges. DF/DW.

- (57) Vgl.: Art. 12 (4) BR-Ges.
- (58) Vgl.: Art. 10 (2) 6 BR-Ges.
- (59) Vgl.: Art. 6 (3) Satzung BR
- (60) Vgl.: Par. 16 (2) HR-Ges.
- (61) Vgl.: Par. 14 e und 14 (2) Satzung HR.
- (62) Vgl.: Par 13 (5) RB-Ges.
- (63) Vgl.: Par. 8 (7) Satzung SDR
- (64) Vgl.: Par. 16 (1) (2) SWF-Staatsvertrag
- (65) Vgl.: Art. 27 (2) Satzung-SWF
- (66) Vgl.: Art. 29 Satzung SWF
- (67) Vgl.: Par. 11 (3)(4) Satzung SFB
- (68) Vgl.: Par. 11 (4) der SFB-Satzung von 1975
- (69) Vgl.: Par. 15 SR-Ges.
- (70) Vgl.: Par. 27 (4) 1 SR-Ges. u. Art. 20 Satzung SR.
- (71) Vgl. Par. 19 e NDR-Staatsvertrag
- (72) Vgl. Art. 34 Satzung NDR
- (73) Vgl.: Par. 19 Abs. 1 NDR Staatsvertrag
- (74) Vgl.: Par. 34a Satzung NDR
- (75) Vgl.: Par. 21 e WDR-Ges.

- (76) Vgl.: Par. 26 Satzung WDR
- (77) Vgl.: Par. 21 Abs. 5 ZDF-Staatsvertrag
- (78) Vgl.: Par. 19 (1)(2) Satzung ZDF
- (79) Vgl.: Par. 13 (2) Ges. DF/DW
- (80) Vgl.: Art. 12 Satzung DW
- (81) Vgl.: Par. 15 (2) Satzung DF
- (82) Vgl. zu den Aufgaben der Rundfunk- und Verwaltungsräte in Haushalts und Wirtschaftsfragen:
Art. 7(3) 5.u.8. sowie 10(2) BR-Ges. sowie Art.6 a/b/der Satzung; Par. 9,3. u. 15 HR-Ges. sowie Par. 14 der Satzung Par. 6. 4. u. 10 RB-Ges.
Par. 5 f,g sowie 7 u. 10 SDR-Ges.
Par. 7 c sowie 9(5) u.(6) SFB-Satzung
Par. 17(2), 18(2)(4) SWF-Staatsvertrag sowie Art. 27 d.Satz.
Par. 15(3),5.; (4) u. 21 SR-Ges. sowie Art. 21 d. Satzung
Par. 10(4) u. 14 (4) NDR Staatsvertrag
Par. 9(4); 14(5)(7)(9); 19(1) WDR-Ges.
Par. 13(3); 16(2)(4); 21 ZDF-Staatsvertrag
Par. 11 Ges. DLF u. DW sowie Art. 11.u. 13 Satzung DW
Par. 16(2); 18(3)(4)(6) Satzung DLF
- (83) Vgl.: Art. 4 BR-Ges., Par. 3 HR-Ges., Par. 2 RB-Ges., Par. 2 Satzung SDR, Par. 6 Staatsvertrag SWF u. Art. 5 der Satzung, Par. 3 SR-Ges., Par. 6 WDR-Ges., Par. 6 NDR-Staatsvertrag Par. 6 ZDF-Staatsvertrag, Par. 27 Ges. DLF/DW
- (84) Jank, a.a.O., S. 71
- (85) Art. 12(2) BR-Ges.
- (86) Par. 16 (3) HR-Ges.
- (87) Par. 11 (1) SFB-Ges. Vgl. ansonsten zur Aufgabenstellung des Intendanten: Par. 13 RB-Ges., Par. 17 SR-Ges., Par.8 SDR-Satzung; Par. 14 SWF-Staatsvertrag; Par. 21 WDR-Ges., Par. 20 ZDF-Staatsvertrag und Par. 17 ZDF-Satzung; Par.13 DW/DLF-Ges.

- (88) So auch das Medienkonzept der RFFU. Vgl.: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 87 vom 16.11.1974, S. II
- (89) Seifert, Probleme der ..., S. 309
- (90) Ebd., S. 309
- (91) Vgl.: Abweichende Meinung der Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck, und Wand zum Urteil des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juli 1971, a.a.O., S. 322
- (92) ebd., S. 322
- (93) Vgl. dazu insbesondere: Meisner, Michael: Hörfunk, Fernsehen und Presse in den Niederlanden und in Dänemark. Vergleichende Untersuchung der Organisationsstrukturen. Unveröffentl. M.A.Arbeit. Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften, FU-Berlin, 1973
- (94) Vgl. dazu auch die Kritik von Ziegler, Hansvolker: Zur Zukunft der Organisation des Rundfunks. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hrsg.): Rundfunk als machtfreier Raum. Frankfurt/M. 1972, S. 43
- (95) Vgl. dazu auch: Schmidt, Hendrik: Innerer Freiraum und öffentliche Kontrolle in den Massenmedien. Prolegomena zu einem Strukturproblem öffentlicher Kommunikation. In: Offene Welt Nr. 103/1075, S. 194
- (96) In diesem Sinne auch: Jenke, Manfred: Gruppen und Programme. Rundfunk als Forum herrschaftsfreier Kommunikation. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hg.): Rundfunk als machtfreier Raum. a.a.O., S. 72
- (97) Vgl. hierzu auch Pross, Harry: Anmerkungen zum Hamerschmidt-Papier. v. 27.4.1971: Beilage zu Rundbrief 1/1971, Hrsg. am Institut für Publizistik der Freien Universität Berlin, S. 8.: "Der Rundfunk ist nicht nur der Grundordnung verpflichtet, er hat sie durch extensive Inanspruchnahme der Grundrechte mit zu verwirklichen."

- (98) Vgl. Par. 8 (2) NDR-Staatsvertrag und Par.8(2) WDR-Ges.
- (99) So sollen nach dem NDR-Staatsvertrag höchstens vier Mitglieder aus dem Land Niedersachsen und je zwei aus Schleswig-Holstein und Hamburg gleichzeitig dem Bundestag, dem Landtag oder einer Bürgerschaft angehören. Nach dem WDR-Gesetz dürfen nicht mehr als vier Mitglieder und vier Stellvertreter des Rundfunkrates gleichzeitig einem Landtag oder dem Bundestag angehören.
- (100) So gehörten beispielsweise dem Verwaltungsrat des WDR zeitweilig neben dem Landtagspräsidenten und zwei ehemaligen Ministern, der amtierende Ministerpräsident sowie zwei amtierende Minister an. Vgl. ARD-Jahrbuch 1973, Hamburg 1973, S. 191

Von den 24 Mitgliedern des NDR-Rundfunkrates gehörten 1973 16(!) einem Legislativorgan der am Staatsvertrag beteiligten Länder an. Vgl. ebd., S. 168.

Die Doppelung der zulässigen Zahl von Parlamentsvertretern kommt vor allem auch dadurch zustande, daß Rundfunkratsmitglieder während ihrer Amtszeit, aufgrund der unterschiedlichen Termine von Gremien und Landtags- bzw. Bürgerschaftswahl Mitglieder der Legislativorgane werden. Dies ist allerdings auch nur insofern möglich, als die Auswahl der Gremienmitglieder generell nach parteipolitischen Gesichtspunkten erfolgt.

- (101) Vgl. dazu: Evangelische Akademie für Rundfunk und Fernsehen: Die Freiheit des Rundfunks. Referate und Diskussionen einer gemeinsamen Tagung der evangelischen Akademie für Rundfunk und Fernsehen mit dem Direktorium der katholischen Rundfunkarbeit in Deutschland in Loccum vom 27. bis 29. September 1955. München, o.J. (1956). Darin vor allem die Beiträge von: Eichler, Willi: Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit im Rundfunk, S. 29 ff.; Dufhues, Josef Hermann: Die neuen Rundfunkgesetze in Nord- und Westdeutschland, S. 45 ff.; Kuhn, Heinz: Die Parteien und der Rundfunk, S. 107 ff. Zur Position Eichlers vgl. auch den in der Aussage gleichen Beitrags "Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit" in: Rdf.u.Ferns., Nr. 4/1955, S. 379 ff. (Die Referate dieser Tagung sind inzwischen neu aufgelegt worden. Vgl.: epd-Dokumentation Bd. 11: Die Freiheit des Rundfunks. Bielefeld/Berlin(West) 1974)

- (102) Dufhues, a.a.O., S. 45
- (103) ebd., S. 52
- (104) Eichler, Willi: Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit im Rundfunk, a.a.O., S. 35
- (105) ebd., S. 36
- (106) ebd., S. 37
- (107) Kühn, a.a.O., S. 112
- (108) Lenk, Kurt: Wie demokratisch ist der Parlamentarismus? Berlin/Köln/Mainz 1974, 2. Auflage, S. 37
- (109) Vgl. ebd., S. 37 und Abendroth, Wolfgang: Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme. Pfullingen, 1973, 4. Aufl., S. 80/81
- (110) Vgl. zur Notwendigkeit permanenter politischer Willensbildung: Abendroth: Das Grundgesetz. a.a.O., S. 80/81 und speziell zur Frage der parlamentarischen Wahl der Rundfunkräte: Starck, Christian: Zusammensetzung der Rundfunkgremien und Rundfunkfreiheit, a.a.O., (In: Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik (Hg.): Herrschaft und Kritik. Probleme der Rundfunkfreiheit. Frankfurt/M. 1974, S. 20.)
- (111) Vgl. dazu grundsätzlich: Euchner, Walter: Zur Lage des Parlamentarismus. In: Schäfer, Gert/Nedelmann, Carl: Der CDU-Staat. Studien zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik. München, 1967, S. 63 ff.
- (117) Lenk, a.a.O., S. 52
- (113) Vgl. die Zusammenfassung des Gutachtens als Beilage zu Funk-Korrespondenz Nr. 40 v. 2.10.74: "Rechtsgutachten der Kirche zur Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Kollegialorgane des NDR."
- (114) ebd., S. 1

- (115) Vgl. ebd., S. 6
- (116) ebd., S. 7
- (117) ebd., S. 7
- (118) Vgl.: Starck, Christian: Rundfunkräte und Rundfunkfreiheit. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) Nr. 10/1970, S. 220 und ders.: Zusammensetzung der Rundfunkgremien ..., a.a.O., S. 38
- (119) Vgl. ebd., S. 8
- (120) Von Jank ist der Terminus "pluralistischer Rdf.-Rat eingeführt worden. Vgl.: Die Rundfunkanstalten ..., a.a.O., S. 24. Die Bezeichnung ist allerdings unscharf, da der Gegensatz ein "monistischer" Rdf.-Rat wäre, was jedoch der rundfunkpolitischen Realität nicht entspricht. Auch die häufige Bezeichnung "ständisch" ist nicht genau, da nicht alle vertretenen Organisationen als ständisch zu charakterisieren sind. (Gewerkschaften!) Wenn mit "pluralistisch" das Besetzungsverfahren (Festlegung der Gruppen und völlige bzw. teilweise autonome Entscheidung) gemeint ist, scheint uns die Bezeichnung legitim zu sein.
- (121) Die Zusammenstellung erfolgte aufgrund der neuesten Rundfunkgesetze sowie des ARD-Jahrbuches 1975
- (122) Vgl. dazu auch: Meyn, Hermann: Gefahren für die Freiheit von Rundfunk und Fernsehen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte- Beilage zu "Das Parlament", November 1969, S.18
- (123) Vgl. auch: Pross, Harry: Kirche und Rundfunk in der Demokratie. a.a.O., S. 1
Schmidt, Hendrik: Anmerkungen zu einem Medienkonzept.
In: Paetzold/Schmidt, a.a.O., S. 291
- (124) Sontheimer, Kurt: Politische Berichterstattung im Fernsehen und gesellschaftliche Kontrolle. In: Publizistik, Nr.2 1969, S. 156
- (125) Vgl. die Untersuchung über den Rundfunk des Bayerischen Rundfunks von Gisela Hundertmark und Klaus Winckler, a.a.O.

- (126) Vgl. vor allem: Fraenkel, Ernst: Deutschland ..., a.a.O. und ders.: Universitas Litterarum und pluralistische Demokratie (1967) in: ders.: Reformismus und Pluralismus. (Zusammengestellt und herausg. v. Falk Esche und Frank Grube) Hamburg, 1973, S. 354 ff.
- (127) Vgl. zum neuesten Stand der Auseinandersetzung: Nuscheler Franz/ Steffani, Winfried: Pluralismus Konzeption und Kontroversen. München 1972; vgl. vor allem auch Eisfeld, Pluralismus ..., a.a.O. der den Grundgedanken des Pluralismus im Sozialismus aufgehoben sieht.
- (128) Nuscheler/ Steffani, a.a.O., S. 13
- (129) Zur Bedeutung der politischen Philosophie Carl Schmitts vgl.: Tomberg, Friedrich: Konservative Wegbereitung des Faschismus in der politischen Philosophie Carl Schmitts. In: Das Argument Nr. 87, S. 604 ff.
- (130) Vgl. etwa Laski, Herold: Die Souveränität des Staates In: Nuscheler/Steffanie, a.a.O., S. 62 ff.
- (131) Schmitt, Carl: Pluralismus als 'Theorie der Auflösung des Staates. (1927/32) In: Nuscheler/Steffani, a.a.O., S.97. Vgl. in diesem Zusammenhang auch als exemplarisches Beispiel rechts-konservativer Parlamentarismus-Kritik, Schmitt, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. (1926) Berlin(West) 1969 (Nachdruck). In der Tradition Schmitts nach 1945 im Ubrigen Werner Weber, Spannungen und Kräfte ..., a.a.O., für den Parteien und Gewerkschaften umstandslos "oligarchische Kräfte" sind, die die staatliche Einheit bedrohen. Vgl. insbes. S. 49 ff.
- (132) Vgl. auch Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Fischer Lexikon Staat und Politik. Frankfurt/M. 1957, Art. "Pluralismus", S. 254 ff.
- (133) Miliband, Ralph, a.a.O., S. 196
- (134) Vgl. dazu etwa: Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt/M. 1973, 2. Aufl., Hufschmid, Jörg: Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik in der

Frankfurt/M. 1973, Osterland, Martin u.a.: Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD. Frankfurt/M. 1973, 4. Aufl., Offe, Claus: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, Gisela, Senghaas, Dieter: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt/M. 1972, S. 135 ff.

- (135) Bergmann Joachim: Konsensus und Konflikt. Zum Verhältnis von Demokratie und industrieller Gesellschaft. In: Das Argument Nr. 42, 1969 (2. Aufl.), S. 48, 49; Vgl. weiter: Narr, Wolf-Dieter/Naschold, Frieder: Theorie der Demokratie. Berlin/Köln/Mainz 1971, S. 137 ff.; vgl. auch die Kritik von: Pross, Helge: Zum Begriff der pluralistischen Gesellschaft. In: Hochheimer, Max (Hrsg.): Zeugnisse Theodor W. Adorno zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt/M. 1969, S. 439 ff,

- (136) Narr, Wolf-Dieter: Modell einer demokratischen Gesellschaft, a.a.O., S. 714

Vgl. zur "Dichotomie" der gesellschaftlichen Meinungsbildung auch Pross, Harry: Vor und nach Hitler. Zur Deutschen Sozialpathologie. Alten und Freiburg im Breisgau, 1962, S. 241 ff.¹

Zu verweisen ist auch im Übrigen auf eine spezifische Variante der Pluralismus-Konzeption, die neuerdings im Wissenschaftsbetrieb zur Stigmatisierung von Positionen führt, die sich immoment als nicht-pluralistisch begreifen. Vgl. dazu: Brentano, Margherita v.: Wissenschaftspluralismus. Zur Funktion, Genese und Kritik eines Kampfbegriffs. In: Das Argument Nr. 66, 1971, S. 476 ff. Preuß, Ulrich K.: Wissenschaftspluralismus und Verfassungsschutz. In: ders.: Legalität und Pluralismus. Beiträge zum Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. 1973, S. 117 ff.

- (137) Zu bisherigen Klärungsversuchen vgl. auch:

Holzamer, Karl: Kulturpolitik und Rundfunkorganisation. In: Rdf./Ferns. Nr. 4/1955, S. 374 ff.

Holzamer unternimmt hier den Versuch, zwischen kulturellen Organisationen und Interessenverbänden zu unterscheiden, was allerdings analytisch völlig unscharf bleibt.

Vgl. auch: Böhm, Anton: Das Recht der freien Gesellschaft am Rundfunk. In: Ev. Akademie für Rundfunk und Fernsehen: Die Freiheit des Rundfunks, a.a.O., S. 7 ff. Böhm ist gegen die Repräsentanz von Interessenverbänden. Kirchen und Universitäten stehen für ihn an erster Stelle. Böhm ist Anhänger des Subsidiaritätsprinzips.

- (138) Vgl.: Krüger, Herbert: Der Rundfunk und die politisch-sozialen Gruppen. In: Rundfunk und Fernsehen (Rdf./Ferns. Nr. 4/1955, S. 365 ff.
- (139) Vgl. ebd., S. 369
- (140) ebd., S. 369
- (141) ebd., S. 372
- (142) Scheuner, Ulrich: Der Bereich der Rundfunkfreiheit. In: Rdf. und Ferns. Nr. 4/1955, S. 357
- (143) Lenz, Helmut: Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit. In: Juristenzeitung (JZ) Nr. 11/12 1963, S. 349
- (144) ebd., S. 349
- (145) Vgl.: Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, 2.Aufl.
- (146) Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Hamburg 1955 (ed. Hoffmeister), S. 207
- (147) Vgl. kritisch zur Position Krügers vor allem: Stammler, Die Presse ..., a.a.O., S. 179 ff.
- (148) ebd. S. V; Grundsätzlich zur "Idee der Repräsentation" Vgl. ebd., S. 234 ff.
- (149) Vgl. beispielhaft den Aufsatz Krüger, Herbert: Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien. In: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD) (Hg.): Rundfunkanstalten und Tageszeitungen. Dokumentation 3, Frankfurt/M., 1965, S. 207 ff.
Kritisch dazu: Schmidt, Hendrik, Kommunikationspolitische Alternativen, a.a.O., S. 30

- (150) Krüger: Der Rundfunk ..., a.a.O., S. 373
- (151) Vgl. ebd., S. 374, wo er davon spricht, daß es Gruppen gebe, die von vornherein nicht darauf angelegt seien oder beanspruchten, "als Vertreter des Gesamtinteresses" zu gelten.
- (152) Langenbucher, Wolfgang R./Mahle, Walter A.: 'Umkehrproportion' und kommunikative Relevanz. Zur Zusammensetzung und Funktion der Rundfunkräte. In: Publizistik, Nr. 4 1973, S. 322 ff.
Vgl. auch: Langenbucher, Wolfgang R.: Rundfunkkontrolle und gesellschaftliche Relevanz.
In: Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik (Hg.): Herrschaft und Kritik. Frankfurt/M. 1974, S. 78 ff.
- (153) Langenbucher/Mahle, a.a.O., S. 323
- (154) ebd., S. 323
- (155) ebd., S. 324
- (156) ebd., S. 324
- (157) ebd., S. 325
- (158) ebd., S. 325
- (159) ebd., S. 325
- (160) ebd., S. 327
- (161) ebd., S. 328
- (162) ebd., S. 328
- (163) Vgl. zu dieser Diskussion auch: Bahr, Hans-Eckehard: Kirche und politische Willensbildung in der heutigen Bundesrepublik. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hg.): Rundfunk als machtfreier Raum, a.a.O., S. 87 ff;
Jacke, Manfred: Der Rundfunk und die gesellschaftlich relevanten Gruppen. In: Funk-Korrespondenz, Nr. 37 v. 11.9.74, S. 3 ff.

Schwarzkopf, Dietrich: Gesucht: Ein Gruppenbild in Grau. Die gesellschaftlich relevanten Kräfte und die Rundfunkkontrolle. In: Stimmen der Zeit, Nr. 6/1974, S. 363 ff.
Sontheimer, Kurt: Gesellschaftlich relevante Gruppen und Parteien in der BRD. In: Ev. Konferenz ... (Hg): Rundfunk als ..., a.a.O., S. 97 ff.

- (164) Vgl. auch: Jenke, Manfred: Gruppen und Programme. In: Ev. Konferenz ... (Hg.), Rundfunk als ..., S. 72
Vgl. im Übrigen grundsätzlich zum Problem einer erkenntnistheoretischen Fundierung des Relevanz-Begriffs im Rahmen einer Theorie des sozialen Handelns, Schütz, Alfred: Das Problem der Relevanz. Frankfurt/M. 1971; siehe insbesondere zum "aktuellen Interesse" in Verbindung mit "thematischer Relevanz" ebd., S. 58
- (165) Weber, Alfred: Staat und gewerkschaftliche Aktion. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. Nr. 8/1952, S. 478/79
- (166) Pirker, Theo: Die Gewerkschaft als politische Organisation. In: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr. 2/1952, S. 77
Vgl. auch die erläuternd kritische Auseinandersetzung mit dem Aufsatz Pirkers durch: Lohmar, Ulrich: Die Gewerkschaften im demokratischen Staat. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr.5/1952, S. 262 ff.
- (167) Hirsch, Joachim: Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften. Stuttgart 1966, S. 30
- (168) Zu den späteren Schriften Altmanns vgl. insbesondere kritisch: Schäfer, Gert: Leitlinien stabilitätskonformen Verhaltens. In: Schäfer/Nedelmann (Hg.): Der CDU-Staat, a.a.O., S. 238 ff.
- (170) ebd., S. 169
- (171) Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff ..., a.a.O., S. 170
Vgl. dazu auch: Schmidt, Kommunikationspolitische Alternativen? a.a.O., S. 55, wo ich bereits auf diese Unterscheidung von Preuß hingewiesen habe, ohne darauf jedoch im einzelnen weiter einzugehen.
- (169) Altmann, Rüdiger: Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die Moderne Demokratie. Phil.Diss. Marburg 1954 (Masch.), S. 183

- (172) Steinberg, Rudolf: Interessenverbände als Kommunikationskanäle. In: Langenbucher, Wolfgang R. (Hg.): Zur Theorie der politischen Kommunikation. München 1974, S. 144
- (173) ebd., S. 144/45
- (174) Zum Begriff des Willensverbandes vgl. auch: Reitzenstein, Irene von: Solidarität und Gleichheit. Ordnungsvorstellungen im deutschen Gewerkschaftsdenken nach 1945, Berlin, 1961, S. 20
- (175) Preuß, a.a.O., S. 171
- (176) Vgl. Krüger ... a.a.O.
- (177) Ridder, Helmut: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1960, S. 34, Anm. 70
In diesem Sinne auch: Schmidt, Richard: Unser aller Grundgesetz? Praxis und Kritik. Frankfurt/M. 1971, S. 74
- (178) Vgl. Lenz, a.a.O.
- (179) Abendroth. Das Grundgesetz. a.a.O., S. 82
- (180) Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff ..., a.a.O., S. 172
- (181) Vgl. ebd., S. 174 f.: Ridder: Kirche, Staat, Rundfunk, a.a.O., Wunschel, Siegfried: Rundfunk und Fernsehen zwischen Staat und Kirche. Die Einräumung von Sendezeiten an Religionsgemeinschaften als staatsrechtliches und staatskirchenrechtliches Problem. Regensburg 1971
- (182) Vgl. Schmid-Ospach, Michael: Gesellschaftlich relevante Gruppen müssen demokratisch legitimiert sein. In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 14/1973
- (183) Preuß, Zum staatsrechtlichen Begriff ..., a.a.O., S. 179; die Gefahr der Bürokratisierung ist natürlich auch bei Gewerkschaften vorhanden, betrifft aber nicht ihren grundsätzlichen Charakter als Willensverband.

- (184) Vgl. dazu kritisch: Narr/Naschold, a.a.O., S. 204 ff.
Vgl. auch: Massing, Otwin: Parteien und Verbände als Faktoren des politischen Prozesses. In ders.: Politische Soziologie. Paradigmata einer kritischen Politikwissenschaft. Frankfurt/M., 1974, S. 76 ff.
- (185) Parteienrechtskommission. Der Begriff der Partei im Sinne des Grundgesetzes. In: Lenk, Kurt/Neumann, Franz: Theorie und Soziologie der politischen Parteien (Bd.2), Darmstadt/Neuwied, 1974 (2. Aufl.), S. 167
Vgl. auch: Grewe, Wilhelm: Politischer Machtkampf und Gemeinwohl. ebd., S. 141 ff.
Vgl. zur Parteienproblematik neuerdings auch Rau, Johannes: Wie frei ist der Rundfunk? Legitimation und Grenzen der öffentlichen Kontrolle. (Auszug aus einem Referat auf den "Ständetagen der Medien." In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 44 v. 5. Juni 1976, S. 2 ff. Rau wendet sich hier u.E. zu Recht gegen eine fragwürdige Alternative "Parteien oder gesellschaftliche Gruppen" in bezug auf die Rundfunk-Kontrolle. Problematisch ist allerdings sein Versuch, ein Anrecht der Parteien aufgrund einer vermeintlichen prinzipiellen Orientierung am "Allgemeinwohl" oder ihrer integrationsfördernden Tätigkeit begründen zu wollen.
- (186) Vgl. dazu auch v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, a.a.O., S. 145, wo er betont, daß die Parteien, trotz der Bedeutung, die ihnen in Art. 21 GG zuerkannt werde "nicht als die predestinierten oder gar als die einzigen politischen Willensbildner" zu bezeichnen sind.
- (187) Vgl. auch das Medienkonzept der RFFU, a.a.O. S. II, das eine Beschränkung von Parteienvertretern vorsieht, dies aber maßverständlich ausdrückt. So heißt es hier:
"Wenn Vertreter der jeweiligen Legislative oder der Parteien diesen Gremien angehören, darf ihr Anteil 20% nicht übersteigen." Es wird nicht ganz deutlich, ob hier nur Parteien-Vertreter angesprochen sind, die den jeweiligen Landtagen angehören, oder ob zwischen Mitgliedern des Landtages und sonstigen Parteienvertretern differenziert wird. In diesem Falle mußte deutlich werden, daß nur eine bestimmte Anzahl von Vertretern den Landtagen angehören darf. Sind aber auch Parteien, mit einem Grundmandat vertreten, die nicht die 5%-Hürde übersprungen haben, dann muß neben der Gesamtzahl eine Relation zwischen Landtagsparteien und sonstigen Parteien ange-

geben werden.

- (188) In diesem Sinne zu Recht auch: Glotz, Peter/Langenbucher, Wolfgang R.: Funk und Fernsehen in der Demokratie.
In: Rdf./Ferns., Nr.3/4 1970, S. 475 ff; ebenso:
Langenbucher, Rundfunkkontrolle und gesellschaftliche
Relevanz, a.a.O., S. 92
- (189) Vgl. grundsätzlich zur Demokratisierung von Parteien
und Verbänden: Stammeß, Otto: Die Demokratisierung der
Organisation. In: Lenk/Neumann, a.a.O., S. 57 ff.
- (190) Überlegenswert wäre allein, anstelle der Rechtsaufsicht
etwa die Möglichkeit der Appellation beim Bundesverfas-
sungsgericht einzuführen.

Anmerkungen Teil D

- (1) Ridder, Helmut: Zusammenfassungsverfassungsrechtliche Stellung der Gewerkschaften, a.a.O., S. 16
- (2) Abendroth, Wolfgang: Zur Funktion der Gewerkschaften in der westdeutschen Demokratie. In: ders. u. Sultan, Herbert: Bürokratischer Verwaltungsstaat ..., a.a.O., S. 60
Abendroth bezieht sich hierbei ausdrücklich auf Hermann Heller. Vgl. ders. Staatslehre, a.a.O.
- (3) Vgl. beispielhaft dafür: Erhard, Ludwig/ Bräu, Kurt/ Hagemeyer, Bernhard (Hg.): Grenzen der Demokratie? DUs-seldorf/Wien 1973
- (4) Schmid, Richard: Unser aller Grundgesetz? Praxis und Kritik. Frankfurt/M. 1971, S. 36
- (5) Abendroth, Wolfgang: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: ders. Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Neuwied/Berlin 1972, 2. Aufl., S. 133
- (6) Vgl. ebd., S. 133 ff; vgl. auch ders.: Das Grundgesetz. a.a.O., S. 65
- (7) Abendroth, Zum Begriff des ..., a.a.O., S. 138; Vgl. auch ders.: Demokratie als Institution und Aufgabe. In: ders. Arbeiterklasse, Staat und Verfassung. a.a.O., S. 21 ff.
Vgl. weiterhin Hartwich, a.a.O., S. 49/50, der verschiedene Sozialstaatsmodelle als verfassungsrechtlich möglich bezeichnet und dabei vor allem auf jene Alternativen verweist, die bei Entstehung des Grundgesetzes von den "beiden großen Parteien gesehen und gewollt wurden".
- (8) Vgl. dazu: Däubler, Wolfgang: Das Grundrecht auf Mitbestimmung. Frankfurt/M., 1973, S. 159
- (9) Vgl.: Seifert, Jürgen: Grundgesetz ..., a.a.O., S. 55 und ders.: Die Konkretisierung juristischer Emanzipationsformeln und ihre Grenzen. In: ders.: Kampf um Verfassungspositionen. Frankfurt/M. 1974, S. 28 ff

- (10) Däubler, a.a.O., S. 158; vgl. auch: Gromoll, Bernhard: Klassische und soziale Grundrechte. In: Meyer, Udo/Stuby, Gerhard (Hg.): Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente. Köln 1976, S. 112 ff. Zur "Offenheit" des Grundgesetzes vgl. spez. S. 143
- (11) Däubler, a.a.O., S. 151; in diesem Sinne auch Richard Schmid, a.a.O., S. 119/20
- (12) Däubler, a.a.O., S. 156 u. Anm. 157, S. 156/57
vgl. dazu auch: v. Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz. Berlin/Frankfurt/M. 1957, S. 609: Hier wird hervorgehoben, daß die liberal-rechtsstaatlichen Verbindlichkeiten stehen und verstanden werden müssen ..."
- (13) ebd., S. 160
- (14) Vgl. ebd., S. 161
- (15) Vgl. dazu Preuß, Zum staatsrechtlichen ..., a.a.O., S. 35
- (16) Vgl.: Abendroth, Wolfgang/Dietrich, Barbara: Chancen des Grundgesetzes. In: Hitzer, Friedrich/Opitz, Reinhard (Hg.): Alternativen der Opposition. Köln 1969, S. 91 unter Verweis auf Ernst Forsthoff. In diesem Sinne auch: Ridder. Zur verfassungsrechtlichen ..., a.a.O., S. 7, der darauf verweist, daß das Rechtsstaatsgebot dem Sozialstaatsgebot nicht übergeordnet sein könne; ebenso Richard Schmid, a.a.O., S. 117/18; Zum Eigentumsbegriff vgl. im Übrigen: Stuby, Gerhard: Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes. In: Meyer, Udo und Stuby, Gerhard a.a.O., S. 145 ff.
- (17) Vgl. Däubler, a.a.O., S. 163 ff; ebenso Abendroth, Das Grundgesetz, a.a.O., S. 69 und Richard Schmid, a.a.O. S. 83: "Das Grundgesetz kann für keine bestimmte Lehrmeinung und Konzeption und für kein bestimmtes System, zum Beispiel der Marktwirtschaft in Anspruch genommen werden."
- (18) Den Zusammenhang von Sozialstaatsgebot und Menschenwürde betont auch: Hensche, Detlef: Mitbestimmung als Kontrolle. In: Das Mitbestimmungsgespräch, Nr. 10/11/12 1973, S.165ff

Zum historisch-sozialen Hintergrund der Forderung nach Mitbestimmung vgl. ansonsten: Abendroth, Wolfgang: Zur sozialgeschichtlichen Bedeutung der gegenwärtigen Diskussion über die Mitbestimmung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Nr. 7/1969 S. 703 ff.

- (19) Dübler, a.a.O., S. 155
- (20) Vgl. ebd., S. 7; Vgl. allgemein zur Mitbestimmungsfrage im Ubrigen: Huss, Hermann/Schmidt, Eberhard: Kooperation und Mitbestimmung. Überlegungen zur innerbetrieblichen Abstimmung. Frankfurt/M. 1972, Teilweise kritisch gegenüber einigen gewerkschaftlichen Mitbestimmungskonzeptionen: Deppe, Frank u.a.: Kritik der Mitbestimmung. Partnerschaft oder Klassenkampf? Frankfurt/M. 1969 3. Aufl.
- (21) In diesem Sinne etwa: Leisner, Walter: Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Bonn-Bad-Godesberg, 1970
- (22) Vgl. dazu: Abendroth: Staatsverfassung und Betriebsverfassung, a.a.O., S. 108
- (23) Vgl. dazu: Küller, Hans-Detlef: Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen Nereich. In: Das Mitbestimmungsgespräch. Nr. 10/11/12 1973, S. 192
- (24) Brenner, Otto: Perspektiven der deutschen Mitbestimmung. In: Aufgabe Zukunft Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland 11. bis 14. April 1972 in Oberhausen. Red.Günter Friedrich Frankfurt/M. 1972, S. 17
- (25) Vgl. zur Literatur etwa: Berliner Autorenkollektiv Presse Wie links können Journalisten sein? Reinbek b. Hamburg 1972 . Funke, a.a.O., Greiser, Dietmar: Probleme der "Inneren Pressefreiheit", jur. Diss. Mainz 1970; Schmidt, Hendrik, Kommunikationspolitische Alternativen? a.a.O., Stammer, Die Presse ... a.a.O., Weber, Werner: Innere Pressefreiheit als Verfassungsproblem. Göttingen 1973

- (26) Vgl. grundsätzlich zum Tendenzschutz: Frey, Erich: Der Tendenzbetrieb im Recht der Betriebsverfassung und des Arbeitsverhältnisses. Heidelberg 1959; Neumann-Duerberg, Horst: Freie Meinungsäußerung in Tendenzbetrieben, NGW, Nr. 37/1964, S. 1677 ff; Schmidt, Hendrik, Publizistik und "Tendenzschutz" a.a.O., Durck und Papier (Hg.): Dokumentation: Tendenzschutz und Pressekonzentration. Stuttgart, a.J.
- (27) Vgl. etwa zur Frage der personellen Mitwirkung beispielhaft: Niemann, Rüdiger: Zum Theorienstreit über die Grenzen personeller Mitwirkung des Betriebsrates in Presseunternehmen. In: Archiv für Presserecht (AfP) Nr. 2/1972
- (28) Vgl. Däubler, a.a.O., S. 384
- (29) Vgl. dazu etwa: Aufermann, Publizistische Vielfalt ..., a.a.O.
- (30) Vgl. dazu etwa: Berliner Autorenkollektiv: Wie links ..., a.a.O., S. 126 ff.
- (31) Vgl. dazu auch: Paetzold, Ulrich: Warum Ausbildung für Journalisten? Ein kommunikationspolitisches Problem der Publizistikwissenschaft. Frankfurt/M./Bern, 1975, S. 18 f
- (32) Mayer, Maly, Theo: Das Redaktionsstatut als Mitbestimmungsinstrument. In: AfP, Nr. 80/1969, S. 879 ff.
- (33) ders.: Möglichkeiten und Grenzen der personellen Mitbestimmung in der Redaktion. In: Archiv für Personalrecht. Nr. 3/4 1972, S. 300
- (34) Mallmann, Walter: Pressefreiheit und Journalistenrecht. In: Publizistik Nr. 6/1959 S. 323 ff.
Ziegler, Hansvolker: Redaktionsstatut und Pressefreiheit. In: AfP, Nr. 81, 1970, S. 913 ff.
- (35) Mallmann, a.a.O., S. 329

- (36) Ziegler, a.a.O., S. 918
- (37) Stammler, Die Presse ..., a.a.O., S. 284
- (38) Hensche, Detlef/Kitäner, Michael: Mitbestimmung in Presseunternehmen. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Nr. 8 1972, S. 178
- (39) ebd., S. 180
- (40) Pross, Harry: Publizistik, Thesen zu einem Grundkolloquium. Neuwied/Berlin, 1970, S. 157
- (41) In diesem Sinne auch Stammler, Die Presse ..., a.a.O., S. 343
- (42) Holzer, Gescheiterte Aufklärung, a.a.O., S. 55 in Anlehnung an Czajka: Pressefreiheit ..., a.a.O., S. 157
- (43) Vgl. Bethge, Herbert: Rechtsfragen der Mitbestimmung im Bereich des Rundfunks. In: Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht (UFITA) Bd. 58, 1970, S. 117 ff. Ipsen, Hans-Peter: Mitbestimmung im Rundfunk. Verfassungsfragen zur Mitbestimmung durch Belegschaftsvertreter in den Aufsichtsgremien der Rundfunkanstalten. Frankfurt/M. 1972
- (44) Dem Gutachten von Ipsen hat sich die Juristische Kommission der ARD angeschlossen. Vgl. Entwurf einer Stellungnahme der Juristischen Kommission der ARD zum Fragenkreis "Mitbestimmung". Unterlage zur Arbeitssitzung der ARD am 25. Oktober 1972; ~~und~~ Zur Position des Intendanten des Senders Freies Berlin, Franz Barsig, der anläßlich der Hearings zur Novellierung des SFB Gesetzes 1974 eine Arbeitgeber-Vertretung im Verwaltungsrat forderte, vgl. Schmidt, Hendrik: Eine rundfunkpolitische Chance? a.a.O., S. 2/3; vgl. ferner den Beschluß der Aufsichtsgremien des SWF zur Mitbestimmung vom 20.10.1972. Schreiben des Intendanten Helmut Hammerschmidt an die Intendanten der ARD und den ARD-Programmdirektor vom 3.11.1972. Vgl. ebenfalls: Gräffjen, Klaus u.a.: Gutachten zur Besetzung des Verwaltungsrates von Radio Bremen v. 16.7.1971 (unveröffentlicht, masch. Fassung); ferner: Mai, Franz:

Mitbestimmung im Rundfunk. (Wertlaut eines Papiers für die ARD-Hauptversammlung am 9.7.1971 in: Hörfunk, fernsehen, film - Nr. 5/1971, S. 12 ff., Frh. v. Seil, Friedrich Wilhelm: Programmverantwortung und redaktionelle Mitbestimmung. In: Rdf./Ferns. Nr. 1/1970, S. 13 ff.

(45) Bethge, a.a.O., S. 119/20

(46) ebd., S. 118

(47) ebd., S. 119

(48) Vgl. die Statutenentwürfe bei Skriver, a.a.O. und Paetzold, Redaktionsstatute, a.a.O., S. 99 ff.

(49) Bethge, a.a.O., S. 131

(50) Es geht dabei um die Frage, ob und wie weit die Garantie der Rundfunkfreiheit auch auf die Mitarbeiter zu beziehen ist. Vgl. zu diesem Problem insbes.: Hoffmann-Riem, Wolfgang: Redaktionsstatute im Rundfunk. Baden-Baden 1972, bes. S. 106; weiterhin: Beyer, Dietrich: Politische Neutralität und politisches Engagement in Rundfunk und Fernsehen unter dem Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit Jur. Diss. Würzburg 1970, bes. S. 129 ff. Reissner, Helmut: Das Grundrecht der Meinungsfreiheit auf dem Gebiet des Rundfunks und Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland. Rechts- und staatswiss. Diss. Würzburg 1982/83 insbes. S. 86; Müller, Friedrich/ Pieroeth, Bodo: Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter. Berlin (West) 1976, S. 38 ff.

Zu den Grundfreiheiten der Rundfunkkommunikationen vgl. allgemein im Übrigen: Hermann, Günter: Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1975, S. 52 ff.

(51) Bethge, a.a.O., S. 132

(52) ebd., S. 133/34

(53) ebd., S. 134

(54) In diesem Sinne auch Hoffmann-Riem? a.a.O., S. 106:
"Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit steht dem Programm-

mitarbeiter vor allem zu Seite, wenn anstaltsseitig versucht wird, Informationen zu unterdrücken, die zu einer umfassenden und wahrheitsgetreuen Berichterstattung gehören." Ähnlich Beyer, a.a.O., S. 298: "Die Unabhängigkeit des Rundfunks, wie sie von Art. 5 GG postuliert und geschützt wird, beruht nicht nur auf seiner Eigenständigkeit gegenüber dem Staat, sondern mindestens ebenso auf der Sicherung der inneren Rundfunkfreiheit, d.h. der Meinungsfreiheit des einzelnen Mitarbeiters gegenüber unzulässigen Beeinflussungsversuchen im Innern der Anstalt."

Vgl. auch die Kritik von Müller/Herzoth an Bethge, die diese Ansicht als nicht rechtsnormativ bezeichnen, da z.B. bezeichnenderweise noch nie versucht worden sei, mit der gleichen Begründung das "Grundrecht des Hochschullehrers aus Art. 5 GG gegenüber der Universität, die ihrerseits Träger der Wissenschaftsfreiheit ist," zu bestreiten. a.a.O., S. 40

(55) Harry Pross: Anmerkungen zum "Hammerschmidt-Papier" v. 27.4.1971, Beilage zu Rundbrief 1, hrsg. am Institut für Publizistik Berlin, S. 7

(56) Pross, Harry: Über die Rundfunkfreiheit. In: ders.: Mitteilung und Herrschaft. Darmstadt/Neuwied 1972, S. 37

(57) Vgl. Ipsen, a.a.O., S. 27 f.

Ipsen bezieht sich in seinem Gutachten ausdrücklich auf folgende Mitbestimmungsinitiativen:

Den außerordentlichen Parteitag der SPD vom 18.-20.11.1971 in Bonn zum Thema Massenmedien, den Beschluß des Parteitages der SPD im Saarland am 30./31. 10. 1971 auf dem gefordert wurde, die Verwaltungsräte der Rundfunkanstalten paritätisch zu besetzen; weiterhin erwähnt er die Änderung des Radio-Bremen-Gesetzes vom 21.9.1971, durch die die Mitgliedschaft von zwei Arbeitnehmervertretern im Verwaltungsrat möglich wurde, sowie den 8. RFFU-Delegiertentag vom 2. bis 5. Juni 1971 in Berlin, auf dem ebenfalls Arbeitnehmer-Vertreter in den Aufsichtsgremien der Anstalten gefordert wurden, und den Entwurf eines "Personalvertretungsgesetzes für den Norddeutschen Rundfunk". Auch hier wird eine Arbeitnehmervertretung im Verwaltungsrat gefordert. Vgl. ebd., S. 10-12

Es sei hier darauf verwiesen, daß Ipsen in seinem Gutachten teilweise "prophylaktisch" argumentiert, also auch auf mögliche Begründungen eingeht, die in den von ihm erwähnten Mitbestimmungsinitiativen gar nicht enthalten oder nicht umfassend expliniert sind. Da es ihm um eine Behandlung des Gesamtkomplexes "Mitbestimmung" geht, ist diese Methode durchaus legitim.

- (58) Vgl. ebd., S. 61 ff.
- (59) Vgl. ebd., S. 17
- (60) Vgl. ebd., S. 19
- (61) Vgl. MEW 26.1, Theorien Über den Mehrwert, Berlin (Ost) 1972, S. 126 ff.
- (62) Ipsen, a.a.O., S. 30
- (63) ebd., S. 31
- (64) ebd., S. 31
- (65) ebd., S. 20
- (66) ebd., S. 54
- (67) Vgl.: RFFU-Verband NDR: Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes für den Nordeutschen Rundfunk. verf.masch.Fassung, o.J.
- (68) Ipsen, a.a.O., S. 54
- (69) ebd., S. 54
- (70) Vgl. etwa: K_Uller, Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen Bereich, a.a.O.
- (71) In diesem Sinne etwa die Vorstellungen des DGB, die allerdings im Gegensatz zur RFFU stehen, die bisher noch eigene Personalvertretungsgesetze für den Rundfunk fordert. Vgl.: Gewerkschaftliche Forderungen zur Medien-

politik." Thesen zu Presse, Rundfunk und Fernsehen (bisher nicht verabschiedet) In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 19 v. 19.3.1975, S. ix

- (72) Ipsen, a.a.O., S. 33

Vgl. in diesem Zusammenhang auch die grundsätzlichen Bedenken gegen Demokratisierung der Medien bei: Kaltefleiter, Werner: Zur Frage der Demokratisierung der Massenmedien. In: Erhard, Ludwig, u.a., a.a.O., S. 209 ff; kritisch zu diesem Aufsatz: Beth, Hanno: Massenmedien und Demokratisierung. In: Vorgänge, Nr. 9, 1974, S. 111 ff

- (73) Ipsen, a.a.O., S. 62, vgl. hierzu auch: Herrmann, Günter, Fernsehen und Hörfunk ..., a.a.O., S. 252 ff.

- (74) ebd., S. 65

- (75) ebd., S. 66

- (76) ebd., S. 80

- (77) ebd., S. 80

- (78) Die Bestimmungen des Baden-Württembergischen Pers.VG vom 1.10.1975 schränken die Mitbestimmung des Personalrates im SDR ähnlich ein wie andere Personalvertretungsgesetze. Vgl. die Par. 98-104, a.a.O.

- (79) So mit Recht Wilfert in der Einleitung zu: Rundfunk-Fernseh-Film im DGB: Neue Mitspracherechte für Arbeitnehmer in Hörfunk und Fernsehen. Wortlaut und Vergleich (Stand: 1. Oktober 1973) II. Aufl. (Zusammengestellt und eingeleitet von Otto Wilfert.), München 1973 (Im folgenden: RFFU, Neue Mitspracherechte ...)

- (80) Vgl.: Dienstsanweisung 3/71 des Bayerischen Rundfunks, ebd.

- (81) Vgl. Status für die Programmmitarbeiter des NDR, in: RFFU, Neue Mitspracherechte ..., a.a.O. (Fassung vom 31. Oktober 1972)

- (82) Vgl.: Hoffmann-Riem, Wolfgang: Redaktionsstatut im Rundfunk. Rechtsgutachten zum Entwurf eines Redaktionsstatuts beim NDR. Hamburg 1972.
Vgl. weiter: In der Mangel: Redaktionsstatut beim NDR.
In: Funk-Korrespondenz Nr. 24 v. 15.6.1972, S. 4 ff.
- (83) Dienstvereinbarung über Bildung, Anhörung und Information von Berufsgruppenvertretungen beim SFB. In: RFFU, Neue Mitspracherechte ..., a.a.O.
(Die Bildung von Berufsgruppen sieht Par. 30, Abs. 1, Satz 4 PersVG vor.)
- (84) Vgl. Brief des Intendanten des SFB vom 29.9.1972 an den Redakteursausschuß. In: RFFU, Neue Mitspracherechte ..., a.a.O.
- (85) Grundsätze für die Zusammenarbeit der Personalvertretungen und allgemeine innerbetriebliche Arbeiterregeln beim SWF. In: Hörfunk-Fernsehen-Film, Nr. 1/1972, S. 15
- (86) Westdeutscher Rundfunk-Beteiligungsordnung. In: RFFU, Neue Mitspracherechte ..., a.a.O.
- (87) Grundregeln für die Zusammenarbeit im ZDF. In: RFFU, Neue Mitspracherechte ..., a.a.O.
- (88) Vgl. ebd., S. 9 u. 11
- (89) Vgl. ebd., S. 11
- (89a) Grundsätze für die Zusammenarbeit mit dem Personalrat und Allgemeine innerbetriebliche Regeln für die Mitarbeiter des Deutschlandfunks. In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 42 v. 14.11.1973, S. 5
- (90) Vgl. etwa: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 13 v. 20.2.1974, S. 6/7: Redakteursversammlung beim Hessischen Rundfunk Widerstand gegen automatisierten Sendeablauf "Asmso" - neuer Redakteursausschuß.
- (91) Vgl. Hess. PersVG v. 19.2.1970 a.a.O.
- (92) Vgl. Hess. PersVG v. 23.12.29, a.a.O.

- (93) Vgl.: Gesetz zur Änderung des Gesetzes Über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts - "Radio Bremen" (Beteiligung der Arbeitnehmer im Verwaltungsrat der Anstalt) v. 21.9.1971, KBL Nr. 30 1971, S. 206
Zur Geschichte dieser Gesetzesänderung vgl. v. Reinken, a.a.O., insbes. S. 424 ff.
- (94) Vgl. Brem. PersVG v. 5.3.1974, GBL Nr. 11 v. 19.3.1974 S. 131 ff.
- (95) Par. 68 (2), ebd. Die Bedeutung von Vorstandsmitgliedern wird dadurch allerdings nicht berührt.
- (96) Der Redakteursausschuß von Radio Bremen ist bisher als legales Gremium nicht anerkannt. Inzwischen sucht der Redakteursausschuß die Anerkennung über ein Berufsgruppenstatut. So die Mitteilung an den Verfasser durch die Redakteurin Marion Gerhard in einem Schreiben vom 7.1.1976
- (97) Vgl. Pers.VG für das Saarland v. 9.5.1973, ABL Nr. 18 v. 25.5.1973, S. 289 ff.
- (98) Vgl. Par. 112 ebd.
- (99) Vgl. Gesetz Über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin" i.d. Fassung v. 5.12.74 GVBL Nr.7 v. 24.1.1975, S. 146 ff; s. auch: Schmidt, Hendrik: Eine rundfunkpolitische Chance? a.a.O.
- (100) Vgl. ebd. Par. 11 (4)
- (101) Vgl. dazu auch: RFFU Personalräte und Redakteursausschüsse ..., a.a.O., S. 45
- (102) Vgl. etwa: NDR-Redakteursausschuß: Einsparungen gefährden Programmauftrag. Offener Brief an die Länderchefs des NDR-Bereiches. In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 77 v. 13.11.1974, S. 10. Gezielte Sparmaßnahmen gefährden innere Rundfunkfreiheit. NDR-Redakteursversammlung: Aussagemöglichkeiten werden eingeschränkt. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 81 v. 27.11.1974, S. 7/8; NDR-Redakteursausschuß und -Versammlung setzen sich für Merseburger ein.

Brief an Kohl - Resolutionen gegen Erklärung der CDU-Mitglieder im Verwaltungsrat. In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 81 vom 27.11.1974, S. 7; Andere Redakteursausschüsse haben allerdings auch zu Konflikten öffentlich Stellung genommen, obwohl ein solches "Publizitätsrecht" in ihren Statuten nicht in ähnlicher Weise wie beim NDR durch Übereinkunft mit dem Intendanten abgesichert ist. Zum WDR-Redakteursausschuß vgl. etwa: WDR-Redakteursausschuß wirft Windeln Manipulation und Diffamierung vor. In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 21 v. 26.3.1975, S. 5/6. Zum ZDF-Redakteursausschuß vgl.: Auseinandersetzung um Reinhart Hoffmeister beendet. In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 18 v. 9.3.1974, S. 4 vgl. allgemein zur Arbeit des ZDF-Redakteursausschusses: Rundfunk-Fernseh-Film-Union, RFFU Redakteursausschüsse und Personalräte, a.a.O.

Zit. nach:

- (103) Programm-Mitarbeiter-Ausschuß im SWF hat sich aufgelöst. In: epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 28 vom 10.4.1976, S. 8
- (104) ebd., S. 9
- (105) Vgl. dazu: Thompson, Victor A.: Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt. In: Mayntz, Renate (Hg.): Bürokratische Organisation. Köln/Berlin (West) 1968, S. 218
- (106) Vilmar, Fritz: Strategien der Demokratisierung. Bd.I Theorie der Praxis. Darmstadt/Neuwied 1973, S. 177/78
- (107) So betont beispielsweise Ursula Schumm-Gerling völlig zu recht, daß die "Auswirkungen der Abhängigkeit im Produktionsprozeß" ... für die einzelnen Gruppen von Produzenten verschieden" sind, daraus aber kein prinzipieller Interessengegensatz zwischen jenen die geistig arbeiten und denen, die die "materielle Produktion übernehmen" resultiere. Vgl. Schumm-Gerling, a.a.O., S. 419
- (108) Es ergeben sich aber hier durchaus Parallelen zum allgemeinen Mitbestimmungskonzept, bei dem gewöhnlich zwischen der Mitbestimmung am Arbeitsplatz, im Betrieb und Unternehmen unterschieden wird. Vgl. dazu etwa: Balduin, Siegfried: Mitbestimmung am Arbeitsplatz. In: Das Mitbestimmungsgespräch, a.a.O., S. 183 ff., Däubler, a.a.O., S. 78/79; Leminsky, Gerhard: Mitbestimmung am

am Arbeitsplatz, im Betrieb und im Unternehmen. In: Huss/Schmidt: Kooperation und Mitbestimmung, a.a.O., S.37f. Vilmar, Fritz: Mitbestimmung am Arbeitsplatz. Neuwied/Berlin, 1971

(109) Wilfert, Innere Pressefreiheit ..., in: Poetzold/Schmidt, a.a.O., S. 177

(110) Vgl. Vilmar, Strategien ..., a.a.O., S. 173

(111) Hoffmann-Riem, Wolfgang: Redaktionsstatute im Rundfunk. Baden-Baden, 1972, S. 41

(112) Auf diesen richtigen Begründungszusammenhang für "redaktionelle Freiheit" hat Harry Pross bereits 1969 in einer Rundfunkdiskussion hingewiesen. Vgl. Selbstbestimmung, Fremdbestimmung. Modelle für Funkhäuser. Ein Gespräch zwischen Rudolf Ganz, Harry Pross und Reinhold E. Thiel. SFR-Manuskript 1969, S. 7

(113) Pross, Harry: Die meisten Nachrichten ..., a.a.O., S. 67

(114) Pross, Harry: Demokratische Medien. In: Aufgabe Zukunft ..., a.a.O., S. 147

(115) Pross, Harry: Die meisten Nachrichten, a.a.O. S. 129

(116) So etwa Friedrich Wilh. Frh. v. Sell: "Programmverantwortung ..., a.a.O.: "Es ist eben von den Voraussetzungen her einfach nicht so, daß das Grundgesetz dem durch die Zufälligkeit seiner Berufswahl und seiner Anstellung bereits privilegierten Redakteur nun auch noch das Instrument der Massenmedien zur Verbreitung seiner eigenen Meinung in die Hand gibt." S. 18

(117) Paetzold, Ulrich: Ausbildung und Mitbestimmung - ein Schwerpunkt der Kommunikationspolitik. In: ders. und Schmidt, Hendrik (Hrsg.): Solidarität gegen Abhängigkeit ..., a.a.O., S. 216

Zum Aspekt der Professionalisierung vgl. auch Schatz+ Bergfeld, Marianne, die die Ansicht vertritt, daß der bisher geringe Professionalisierungsgrad bei Rundfunk-

und Fernsehjournalisten dazu führe, daß das professionelle Prinzip als Gegenmacht gegenüber den Anforderungen der gesellschaftlichen Machtgruppen gering sei. Insofern könne von einer Fremdsteuerung der professionellen Kommunikatoren gesprochen werden. Die Kommunikator-Rolle wandle sich zu der eines "Mit-Politikers". Vgl. a.a.O., S. 217/18. Einmal mehr wird damit auf die Notwendigkeit fundierter wissenschaftlicher und praxisorientierter Ausbildung von Kommunikatoren verwiesen; die spezialisierten "Kommunikations-Tätigkeiten" erfordern dies als objektive Notwendigkeit, zum anderen resultiert daraus gleichzeitig eine größere Sicherung journalistischer Arbeit.

Zur "Professionalisierung" und dem notwendigen Schutz journalistischer Tätigkeit vgl. auch Hoffmann-Riem, Redaktionsstatute im Rundfunk, a.a.O., S. 48

- (118) Hirschfeld, Dieter: Bemerkungen zur Soziologie der journalistischen Intelligenz. In: Paetzold/Schmidt, a.a.O., S. 56; vgl. hierzu ebenso auch: Kübler, Hans-Dieter: Abendschau, Unterhaltung und Information im Fernsehen. Dargestellt am Beispiel der Abendschau Baden-Württemberg. Tübingen, 1975, S. 123/24
- (119) Vgl. Klenke, Klaus: Das journalistische Selbstverständnis in seinem soziologischen Bedeutungszusammenhang. Dargestellt an einer Abteilung des Westdeutschen Rundfunks Köln. Sozialwiss.Diss., Bochum 1970
- (120) ebd., S. 6
- (121) ebd., S. 190
- (122) ebd., S. 190
- (123) ebd., S. 190/191
- (124) Vgl. Hirschfeld, a.a.O., S. 58
- (125) Vgl. zu diesem Ausdruck Pross in: "Selbstbestimmung, Fremdbestimmung ...", a.a.O., S. 13

- (126) So die beispielhafte Formulierung in den bisher nicht verabschiedeten Entwurf eines Berufsgruppenstatutes für die Programmmitarbeiter von Radio Bremen.
Vgl.: Entwurf eines Status für Programmmitarbeiter von Radio Bremen. o.J. bisher nicht verabschiedet. (im Besitz d. Verf.)
- (127) Vgl. Hoffmann, Rüdiger, a.a.O., S. 270
- (128) Vgl. ebd., S. 272
- (129) Wilfert, Ott: Extrawurst für Redakteure? Stichworte für eine notwendige Diskussion. InB Hörfunk, Fernsehen, Film, Nr. 2, 1970, S. 20
- (130) Vgl.: Naschold, Frieder: Organisation und Demokratie. Untersuchungen zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen. Stuttgart 1971, 2. Aufl., S. 56 ff.
- (131) Vgl. dazu auch Vilmar, a.a.O., S. 115 ff. u. S. 127 ff.
- (132) Naschold, a.a.O., S. 56
- (133) Ebd., S. 57
- (134) ebd., S. 57
- (135) ebd., S. 57
Vgl. im Übrigen auch: Menninger, Walter: Überlegungen zu einer Demokratisierung auch in Funkhäusern. In: Rdf./Ferns., Nr. 2 1970, S. 152 ff. Menningen hat hier den Ansatz Nascholds bereits verarbeitet und begründet die Notwendigkeit von Redakteurausschüssen und Interessenvertretungsorganen der anderen Arbeitsbereiche, ohne allerdings die Frage nach der Koordination der verschiedenen Organe zu stellen.
- (136) Vgl. Vilmar, Strategien, a.a.O., S. 129
- (137) So zu Recht auch die Forderung des RFFU-Medienkonzeptes, a.a.O.

- (138) Vgl. als Beispiele etwa: Zoff im NDR-Verwaltungsrat verbietet Fernsehfilm. In: Funk-Korrespondenz Nr. 14 v. 6.4.1972, S. 1 f.; Ebenso die Erklärung von Cuttern, Kameralen, Toningenieuren und Tontechnikern gegen die Vergabe von Fernsehproduktionen an Auftragsfirmen durch den WDR, in der sie darauf hinweisen, daß dies eine "soziale Untat" sei, da im WDR selber "qualifizierte Fachkräfte für solche Aufgaben zur Verfügung" stünden. Vgl. epd/Kirche und Rundfunk, Nr. 44 v. 1.12.1973, S. 11. Vgl. weiter den Protest der Redakteursversammlung des Hessischen Rundfunks gegen den automatischen Sendeablauf "Asmos". In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 13. v. 20.2.1974, S. 6/7
- (139) Vilmar, Strategien ..., a.a.O., S. 156/57
- (140) So auch die Forderung des SPD-Medienkonzeptes von 1971. Vgl. Vorstand der SPD. Abt. Öffentlichkeitsarbeit (Hg.): Massenmedien. Außerordentlicher Parteitag, 1971 Bonn.o.J. S. 19
- (141) Eine Kollegialverfassung fordert das FDP-Medienkonzept. Vgl.: Bundesgeschäftsstelle der Freien Demokratischen Partei (Hg.): Wiesbadener Leitlinien liberaler Medienpolitik. Bonn, a.J. (1973), S. 27; vgl. auch Vorschlag der Kommission des FDP-Landesverbandes Nordrhein-Westfalen zur Novellierung des WDR-Gesetzes. In: epd, Kirche und Rundfunk, Nr. 41 v. 18.6.1975 (Dokumentation) Vgl. auch das Medienkonzept der RFFU, a.a.O., wo zusätzlich ein Arbeitsdirektor für die Bereiche Personal und Soziales gefordert wird.
- Auch die Kommission Massenmedien der SPD hat sich inzwischen für eine Kollegialverfassung - darunter einem Arbeitsdirektor - ausgesprochen. Vgl. Anträge der Kommission "Massenmedien" für den OR'85 zum Bereich Massenmedien. S. 10 (unveröffentl. Papier) (die Anträge wurden bisher nicht verabschiedet)
- (142) Vgl. hierzu etwa die Begründung in der Änderungsvorlage 1956: Vorlage - zur Beschlußfassung - über Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin". Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin, II. Wahlperiode vom 10.11.1956, Nr. 944

- (143) So etwa der nach unserer Ansicht sinnvolle Vorschlag im RFFU-Medienkonzept, a.a.O.
- (144) Vgl. etwa die Vorgänge um die Intendanten-Wahl beim WDR 1975. epd/Kirche und Rundfunk Nr. 67 v. 20.9.1975, S. 5: Bismarcks imponierende Verzichtserklärung. Wortlaut eines Briefes an den WDR-Verwaltungsratsvorsitzenden Dr. Lutz und S. 6: Abwertung des (WDR) zum Konflikt um die 'WDR-Intendanten-Wahl.
- (145) Pross hat diesen Vorschlag auf der Pressekonferenz der Jahresprogrammkonferenz im Juni 1968 in Bremen gemacht, aber nicht schriftlich fixiert. In einem Schreiben an Liselotte v. Reinken hat er dazu 1973 noch einmal Stellung genommen: "Der erste Schritt wäre, den von der Spitze des Hauses berufenen Leitern Stellvertreter entgegenzusetzen, die von den Ressorts, einschließlich der Sekretärinnen gewählt werden auf Zeit. Wenn das geübt ist, kann man sehen, die Chefs selbst zu wählen. Jedenfalls darf es keine Bestallungen von oben ohne Zustimmung der Redaktionen geben. Denn die Auswahl der Mitarbeiter ist das wichtigste am Radio." Zit. nach: v. Reinken, a.a.O., S. 409. Vgl. dazu auch die Erläuterungen in: Selbstbestimmung-Fremdbestimmung ..., a.a.O.
- (146) Vgl. Anm. 42
- (147) Vgl. Anm. 56
- (148) Vgl. Anm. 110

Literatur- und Quellenverzeichnis

1. Literatur

- Abendroth, Wolfgang: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie. Neuwied/Berlin(West) 1972²
darin:
Die verfassungspolitische Entwicklung des Bundes. S. 48 ff.

Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. S. 107 ff.
- ders.: Arbeiterklasse, Staat und Verfassung. Materialien zur Verfassungsgeschichte und Verfassungstheorie der Bundesrepublik. (Herausge. u. eingeleitet von Joachim Perels). Frankfurt/M./Köln 1975
darin:
Demokratie als Institution und Aufgabe S. 21 ff.
Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber? Bemerkungen zum Urteil des ersten Senats vom 29.Mai 1973 gegen Hochschulreform und Mitbestimmung. S. 250 ff.
- ders.: Das Grundgesetz. Eine Einführung in seine politischen Probleme. Pfullingen 1973⁴.
- ders.: Zur sozialgeschichtlichen Bedeutung der gegenwärtigen Diskussion über die Mitbestimmung.
In: Blätter für deutsche und internationale Politik Nr.7/1969, S.703 ff.
- ders. und Sultan, Herbert: Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Hannover/Frankfurt/M. 1955

darin:

Abendroth, Wolfgang: Zur Funktion der Gewerkschaften in der westdeutschen Demokratie. S. 59 ff.

ders.: Staatsverfassung und Betriebsverfassung. S. 103 ff.

ders. und.

Dietrich, Barbara:

Chancen des Grundgesetzes.

In: Hitzer, Friedrich/Opitz, Reinhard (Hg.)

Alternativen der Opposition.

Köln 1969, S. 87 ff.

Agnoli, Johannes /

Brückner, Peter:

Die Transformation der Demokratie.

Berlin(West) 1967

Albath, Jürgen:

Die Organisationsform der Rundfunkträger.

Eine Darstellung der Organisation des deutschen Rundfunks von seinen Anfängen bis zum Erlaß eines Bundesrundfunkgesetzes. Rechts- u. staatswiss. Diss., Göttingen 1973 (Masch.)

Altmann, Rüdiger:

Das Problem der Öffentlichkeit und seine Bedeutung für die moderne Demokratie.

Phil. Diss. Marburg 1954 (Masch.)

Arbeitsgemeinschaft
der öffentlich-recht-
lichen Rundfunkanstal-
ten der Bundesrepublik
Deutschland. (Hrsg.):

ARD-Jahrbücher 1973 und 1975

Arndt, Adolf:

Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie. In: Löffler, Martin (Hrsg.):

Die Rolle der Massenmedien in der Demokratie. München/Berlin(West) 1966, S. 1 ff.

Aufermann, Jörg:

Publizistische Vielfalt - ein Marketingproblem? Bedingungen und Grenzen gesellschaftlicher Kommunikation unter kapitalistischen Produktionsverhältnissen.

In: Vorgänge, Nr. 6/1973, S. 51 ff.

Bahr, Hans-Eberhard:

Kirche und politische Willensbildung in der heutigen Bundesrepublik. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hg.): Rundfunk als machtfreier Raum. Zum Verhältnis von Rundfunkanstalten und Gesellschaft.

Frankfurt/M. 1972, S. 84 ff.

- Bärsch, Claus-Ekkehard: Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen. Berlin(West) 1974
- Balduin, Siegfried: Mitbestimmung am Arbeitsplatz. In: Das Mitbestimmungsgespräch. Nr. 10/11/12 1973, S. 183 ff.
- Bausch, Hans: Wie steht es mit der Rundfunkfreiheit. Spannungen zwischen Verfassungsgarantie und Wirklichkeit. Auszug aus ARD-Jahrbuch 1974.
- ders.: Der Rundfunk im politischen Kräftespiel der Weimarer Republik. 1923-1933. Tübingen 1956
- Berendes, Konrad: Die Staatsaufsicht über den Rundfunk. Berlin(West) 1973
- Berg, Klaus: Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes über den Hessischen Rundfunk. In: Publizistik, Nr. 4/1973, S. 310 ff.
- Bergmann, Joachim: Konsensus und Konflikt. Zum Verhältnis von Demokratie und industrieller Gesellschaft. In: Das Argument Nr. 42 (2.Aufl.) S. 41ff.
- Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland.
Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode. Drucksache 7/2104, 1974
- Bericht der Kommission zur Untersuchung der Wettbewerbsgleichheit von Presse, Funk/Fernsehen und Film.
Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2120, 1967
- Bericht der Kommission zur Untersuchung der rundfunkpolitischen Entwicklung im südwestdeutschen Raum.
(Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland) o.O. 1970
- Berliner Autorenkollektiv
Press: Wie links können Journalisten sein?
Reinbek b. Hamburg 1972
- Berwanger, Dietrich: Massenkommunikation und Politik im Saarland 1945-1959.
Phil.Diss.Berlin(West) 1967

- Beth, Hanno: Massenmedien und Demokratisierung.
In: Vorgänge, Nr. 3/1974, S. 111 ff.
- Bethge, Herbert: Rechtsfragen der Mitbestimmung im Bereich
des Rundfunks.
In: Archiv für Urheber-Film-Funk- und
Theaterrecht (UFITA), Bd. 58
1970, S. 117 ff.
- Bettermann, August: Rundfunkfreiheit und Rundfunkorganisation
In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL)
Nr.2/1968, S. 41 ff.
- Beyer, Dietrich: Politische Neutralität und politisches
Engagement in Rundfunk und Fernsehen unter
dem Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit.
Jur.Diss. Würzburg 1970
- Bierbach, Wolf: Reform oder Reaktion? Anmerkungen zu den
Rundfunkreformvorschlägen des Reichsin-
nenministers Carl Severing.
In: Lerg, Winfried B., Steininger, Rolf
(Hrsg.): Rundfunk und Politik 1923-1973.
Berlin(West) 1975, S. 37 ff.
- Böhm, Anton: Das Recht der freien Gesellschaft am Rund-
funk. In: Ev. Akademie für Rundfunk und
Fernsehen. Die Freiheit des Rundfunks.
München o.J. (1956), S. 7 ff.
- Brack, Hans: Die organisatorische Entwicklung von Hör-
funk und Fernsehen in Nord- und West-
deutschland von 1948- März 1961.
In: ders. und Herrmann, Günter/ Hillig,
Hans-Peter: Organisation des Rundfunks in
der Bundesrepublik Deutschland 1948-1962.
Hamburg 1962, S. 35 ff.
- Bredow, Hans: Im Banne der Ätherwellen. Bd. 2,
Stuttgart 1956
- ders.: Über die Neuordnung des Rundfunks.
Wiesbaden 1947
- ders.: Vergleichende Betrachtungen über Rund-
funk und Fernsehen.
Heidelberg 1951

- Brentano, Margharita v.: Wissenschaftspluralismus. Zur Funktion, Genese und Kritik eines Kampfbegriffs. In: Das Argument Nr. 66/1971, S. 476 ff.
- Brenner, Otto: Perspektiven der deutschen Mitbestimmung. In: Aufgabe Zukunft Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der Industriegerwerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland 11. bis 14. April 1972 in Oberhausen. (Redaktion: Günter Friedrich Frankfurt/M. 1972, S. 11 ff.
- Brumm, Dieter: Gewerbefreiheit und Gegenmacht. Zum gesellschaftlichen Stellenwert der Mitbestimmung in der Kommunikationsindustrie. in: Aufermann, Jörg/Bohrmann, Hans/Sülzer, Rolf (Hrsg.): Gesellschaftliche Kommunikation und Information Bd. 1, Frankfurt 1972, S. 379 ff,
- Bovermann, Günter: Rundfunk als Ländersache. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hg.): Wie geduldig ist Medienpapier? Zur Medienpolitik der Parteien. Frankfurt/M. 1973, S. 82.
- Crone, Michael: Freiheit und Kontrolle. Der Kampf um die Rundfunkfreiheit in Bayern 1972/73. In: Lerg, Winfried B./Steininger, Rolf (Hrsg.): Rundfunk und Politik 1923-1973. Berlin (West) 1975, S. 439 ff.
- Däubler, Wolfgang: Das Grundrecht auf Mitbestimmung. Frankfurt/M. 1973
- Deppe, Frank u.a.: Kritik der Mitbestimmung. Partnerschaft oder Klassenkampf? Frankfurt/M. 1969³
- Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland.
Die Alliierte Kommandantur der Stadt Berlin.
Kommuniqués, Gesetze, Direktiven, Befehle
Anordnungen. Berlin 1946
- Diederichs, Helmut H.: Konzentration in den Massenmedien. München 1973

- Diller, Ansgar: Der Frankfurter Rundfunk 1923-45 unter besonderer Berücksichtigung der Zeit des Nationalsozialismus.
Hist.Diss.Frankfurt/M. 1975
- Draht, Martin: Das Gebiet des öffentlichen und des privaten Rechtes. Ein Beitrag zur Soziologie des öffentlichen Rechtes.
In: Zeitschrift für soziales Recht.
III.Jg. 1930/31, S. 229 ff.
- Dröge, Franz: Wissen ohne Bewußtsein - Materialien zur Medienanalyse. Frankfurt/M. 1972
- Dufhues, Josef Hermann: Die neuen Rundfunkgesetze in Nord- und Westdeutschland.
In: Ev. Akademie für Rundfunk und Fernsehen: Die Freiheit des Rundfunks.
München o.J., (1956), S. 45 ff.
- Dygutsch-Lorenz, Ilse: Die Rundfunkanstalt als Organisationsproblem. Düsseldorf 1971
- dies.: Journalisten und Rundfunk.
Düsseldorf 1973
- Eberhard, Fritz: Der zentrale Punkt.
In: Rdf./Ferns. Nr. 4/1955, S. 387 ff.
- ders.: Wie kann man den Rundfunk abhängig machen? In: Fernseh-Information Nr. 32
1959, S. 694 ff. und Nr. 33/1959, S. 818 ff.
- Eichler, Willi: Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit. In: Rundfunk und Fernsehen Nr. 4/1955, S. 379 ff.
- ders.: Das Parlament als Repräsentant der Öffentlichkeit im Rundfunk.
In: Ev. Akademie für Rundfunk und Fernsehen: Die Freiheit des Rundfunks.
München o.J. (1956), S. 29 ff.
- Eisfeld, Rainer: Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus, Stuttgart 1972

- Euchner, Walter: Zur Lage des Parlamentarismus.
In: Schäfer, Gert/Nedelmann, Carl (Hrsg.)
Der CDU-Staat. Studien zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik.
München 1967, S. 63 ff.
- Evangelische Konferenz für Kommunikation (Hrsg.):
Der tägliche Sündenfall. Fernsehen und Werbung. Frankfurt/M. 1967
- Fischer, Kurt E.: Dokumente zur Geschichte des deutschen Rundfunks und Fernsehens.
Berlin/Frankfurt 1957
- Flottau, Heiko: Hörfunk und Fernsehen heute.
München 1972
- Follath, Erich: Ein internationaler Vergleich von Rundfunksystemen. Wirtschafts- und sozialwiss. Diss. Stuttgart-Hohenheim, 1974
- Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart 1964
- ders.: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts. In: Ramm, Thilo (Hrsg.):
Arbeitsrecht und Politik. Quellentexte 1918 bis 1933. Neuwied/Berlin(West) 1966,
S. 247 ff.
- ders.: Universitas litterarum und pluralistische Demokratie (1967) in: ders.: Reformismus und Pluralismus. (Zusammengestellt und herausge. v. Falk Esche und Frank Grube.)
Hamburg 1973, S. 354 ff.
- ders. u. Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Staat und Politik. Fischer Lexikon Bd. 2.
Frankfurt/M. 1957
- Freiburg, Eva-Maria: Die Geschichte des Rundfunks in Nordrhein-Westfalen 1945-1955. Vom NWDR Köln zum WDR. Phil.Diss. Hannover 1974

- dies.: Köln und der NWDR. Rückblick und Chronik III 1945 - 1955.
In: Först, Walter (Hrsg.): Aus Köln in die Welt. Köln/Berlin (West) 1974, S. 272 ff.
- Frey, Erich: Der Tendenzbetrieb im Recht der Betriebsverfassung und des Arbeitsverhältnisses. Heidelberg 1959
- Fuhr, Ernst W.: ZDF-Staatsvertrag. Mainz 1972
- Funke, Klaus-Detlef: Innere Pressefreiheit - Zu Problemen der Organisation von Journalisten. Pullach bei München, 1972
- Geißler, Rainer: Massenmedien, Basiskommunikation und Demokratie. Tübingen 1973
- Glotz, Peter: Kein besonderer Tendenzschutz für Mitarbeiter des Rundfunks.
In: Hörfunk, Fernsehen, Film Nr. 6 1973, S. 25
- ders.u. Langenbacher, Wolfgang R.: Der mißachtete Leser. Köln/Berlin 1969
- dies.: Funk und Fernsehen in der Demokratie.
In: Rundfunk und Fernsehen Nr. 3/4 1970, S. 475 ff.
- Grabendorff, Walter: Zum Personalvertretungsgesetz für den öffentlichen Dienst.
In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) Nr. 11, 1952, S. 321 ff.
- Greiser, Dietmar: Probleme der "inneren Pressefreiheit" Jur.Diss. Mainz 1970
- Greuner, Reinhart: Lizenzpresse - Auftrag und Ende. Berlin (DDR) 1962
- Grewe, Wilhelm: Politischer Machtkampf und Gemeinwohl
In: Lenk, Kurt/Neumann, Franz (Hrsg.): Theorie und Soziologie der politischen Parteien. Bd. 2, Darmstadt, Neuwied 1974 2. Auflage S. 141 ff.

- Gromoll, Bernhard: Klassische und soziale Grundrechte.
In: Mayer, Udo/Stuby, Gerhard (Hrsg.):
Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge
und Dokumente. Köln, 1976, S. 112 ff.
- Grunenberg, Nina: Guten Tag, Staatsrundfunk. Rundfunkor-
journalisten sollen umfunktioniert wer-
den. In: Die Zeit Nr. 13 v. 28.3.69,
S. 20
- Grunenberg, Nina: Folgen eines Schocks. Am WDR beginnen
die Redakteure, ihre Interessen gemein-
sam zu vertreten. In: Die Zeit Nr. 18,
v. 2.5.1969, S. 17
- Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalis-
mus. Frankfurt/M. 1973, 2. Aufl.
- ders.: Strukturwandel der Öffentlichkeit.
Neuwied/Berlin 1965, 2. Aufl.
- ders. u. von Friedeburg/
Oehler/Weltz: Student und Politik. Neuwied/Berlin (West)
1967
- Hammerschmidt, Helmut: Die Legitimation des Autors soll außer
Zweifel stehen. In: Frankfurter Rund-
schau v. 23.11.1970, S. 16
- Hartwich, Hans-Hermann: Der soziale Gedanke im deutschen Staats-
verständnis. In: Doeker, Günther/Stef-
fani, Winfried: Klassenjustiz und Plu-
ralismus. Festschrift für Ernst Fraen-
kel zum 75. Geburtstag. Hamburg 1973,
S. 131 ff.
- ders.: Sozialstaatspostulat und gesellschaft-
licher status quo. Köln/Opladen 1970
- Haselmayr, Helmuth: Einwände gegen das Betriebsverfassungs-
gesetz. Die Rundfunkanstalten sind im
Entwurf nicht berücksichtigt.
In: Rundfunk, Nr. 10/11, 1952, S. 9 f.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: Grundlinien der Philosophie
des Rechts. Hamburg 1955 (ed. Hoffmeister)
- Heller, Hermann: Staatslehre (Hrsg. Gerhart Niemeyer
Leiden 1970)

- Hensche, Detlef: Mitbestimmung als Kontrolle.
In: Das Mitbestimmungsgespräch.
Nr. 10/11/12 1973, S. 165 ff.
- ders. v. Kittner, Michael: Mitbestimmung in Presseunternehmen.
In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)
Nr. 8/1972, S. 277 ff.
- Herrmann, Günter: Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung
der Bundesrepublik Deutschland.
Tübingen 1975
- ders.: Zur Entwicklung der Rundfunkorganisa-
tion in der Bundesrepublik Deutschland.
In: Brack, Hans/Herrmann, Günter/
Hillig, Hans-Peter: Organisation des
Rundfunks in der Bundesrepublik Deutsch-
land 1948-1962. Hamburg 1962, S. 59 ff.
- Hilf, Willibald: Rundfunk als Ländersache.
In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hrsg.).
Wie geduldig ist Medienpapier? Zur Me-
dienpolitik der Parteien. Frankfurt/M.
1973, S. 69 ff.
- Hillig, Hans-Peter: Werdegang und Organisation des zweiten
Fernsehprogramms.
In: Brack, Hans/Herrmann, Günter/Hillig,
Hans-Peter: Organisation des Rundfunks
in der Bundesrepublik Deutschland 1948-
1962. Hamburg 1962. S. 93 ff.
- Hilgert, Joachim: Die öffentlichen Funktionen der Gewerk-
schaften. Eine Untersuchung zur Auto-
nomie sozialer Verbände in der modernen
Verfassungsordnung. Stuttgart 1966
- ders.: Elemente einer materialistischen Staats-
theorie. In: Braunnühl, Funken, Cogey,
Hirsch: Probleme einer materialisti-
schen Staatstheorie. Frankfurt/M. 1973,
S. 199 ff.
- Hirschfeld, Dieter: Bemerkungen zur Soziologie der journa-
listischen Intelligenz.
In: Paetzold, Ulrich/Schmidt, Hendrik
(Hrsg.): Solidarität gegen Abhängigkeit.
Auf dem Wege zur Mediengewerkschaft.
Darmstadt/Neuwied 1973, S. 52 ff.

- Hofmann, Michael/Schmidt, Hendrik/Volland, Ernst:
Staatsvertrag und Struktur des ZDF.
In: Neue Gesellschaft für bildende Kunst
e.V. (Hrsg.): Klassenmedium Fernsehen.
Berlin (West) 1973, 2. Aufl. S. 59 ff.
- Hoffmann, Rüdiger: Die Entwicklung von Organisations- und
Machtstrukturen im WDR und das Selbst-
verständnis der Programmacher 1945-
1972. Phil.Diss.Bonn, 1972 (Masch.)
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Redaktionsstatut im Rundfunk.
Rechtsgutachten zum Entwurf eines Redak-
tionsstatuts beim NDR. Hamburg 1972
- ders.: Redaktionsstatute im Rundfunk.
Baden-Baden 1972
- Holzer, Horst: Gescheiterte Aufklärung? Politik, Öko-
nomie und Kommunikation in der Bundes-
republik Deutschland. München 1971
- ders.: Theorie des Fernsehens. Fernseh-Kommuni-
kation in der Bundesrepublik Deutsch-
land. Hamburg 1975
- Holzamer, Karl: Kulturpolitik und Rundfunkorganisation
In: Rundfunk und Fernsehen Nr. 4/1955.
S. 374 ff.
- Horné, Alfred: Gefahr für die Rundfunkfreiheit. Die
Praxis der Ausgewogenheit aus der Sicht
des Journalisten.
München 1976 (copyright by Rundfunk-
Fernseh-Film-Union im DGB)
- Huffscheid, Jörg: Die Politik des Kapitals. Konzentra-
tion und Wirtschaftspolitik in der
Bundesrepublik. Frankfurt/M. 1969
- Hundertmark, Gisela/Winckler, Klaus:
Rundfunkkontrolle und Parteieneinfluß.
Eine Fallstudie über den Rundfunkrat
des Bayerischen Rundfunks.
In: Publizistik Nr. 4/1973, S. 331 ff.
- Huster/Kraiker/Scherer/Schlotmann/Welteke:
Determinanten der westdeutschen Restau-
ration 1945-1949.³
Frankfurt/M. 1975

Hymmen, Friedrich Wilhelm: Das Kabel - Fakten und Illusionen.
Frankfurt/M. 1975

ders.o. Schmid-Ospach, Michael: Das NDR-Dilemma scheint beendet -
noch kennt man nicht den Preis. Zwei
Kommentare nach der Wahl von Martin
Neuffer zum NDR-Intendanten.
In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 13 v.
20.2.1974, S. 1 ff.

IG Druck und Papier (Hrsg.): Dokumentation Tendenzschutz und
Pressekonzentration.
Stuttgart o.J.

Ipsen, Hans-Peter: Mitbestimmung im Rundfunk.
Frankfurt/M. 1972

Jacobmeyer, Wolfgang: Politischer Kommentar und Rundfunkpoli-
tik. Zur Geschichte des Nordwestdeut-
schen Rundfunks 1945-1951.
In: Vierteljahreshefte für Zeitge-
schichte. Sonderdruck aus Heft 4/1973

Jaeggi, Urs: Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik.
Frankfurt/M. 1973

Jank, Klaus Peter: Die Rundfunkanstalten der Länder und
des Bundes. Berlin (West) 1967

ders.: Die Verfassung der deutschen Rundfunk-
anstalten. In: Deutsches Verwaltungs-
blatt (DVBL) Nr. 2/1963, S. 44 ff.

Jenke, Manfred: Der Rundfunk und die gesellschaftlich
relevanten Gruppen. In: Funk-Korrespon-
denz Nr. 37 v. 11.9.74, S. 3 ff.

ders.: Gruppen und Programme. Rundfunk als
Forum herrschaftsfreier Kommunikation.
In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hg.).
Zum Verhältnis von Rundfunkanstalten
und Gesellschaft. Frankfurt/M. 1972,
S. 69 ff.

Kahn-Freund, Otto: Der Funktionswandel des Arbeitsrechts.
In: Ramm, Thilo: Arbeitsrecht und Poli-
tik, Quellentexte 1928 bis 1933.
Neuwied/Berlin (West) 1966, S. 211 ff.

- Kaltefleiter, Werner: Zur Frage der Demokratisierung der Massenmedien. In: Erhard, Ludwig/Brüß, Kurt/Hagemeyer, Bernhard (Hrsg.): Grenzen der Demokratie? Düsseldorf/Wien 1973, S. 209 ff.
- Kammler, Jörg: Das sozialstaatliche Modell öffentlicher Herrschaft. In: Abendroth, Wolfgang/Lenk, Kurt (Hrsg.): Einführung in die politische Wissenschaft. München 1973³, S. 86 ff.
- Kleinstüber, Hans J.: Fernsehen und Geschäft, Hamburg 1973
- Klenke, Klaus: Das journalistische Selbstverständnis in seinem soziologischen Bedeutungszusammenhang. Dargestellt an einer Abteilung des Westdeutschen Rundfunks Köln. Sozialwiss. Diss. Bochum 1870
- Klinge, Erich: Die Organisation des Rundfunks als Recht problem. Rechts- u. Wirtschaftswiss. Diss. Mainz 1955
- Knilli, Friedrich: Deutsche Lautsprecher. Versuche zu einer Semiotik des Radios. Stuttgart 1970
- Koselleck, Reinhart: Kritik und Krise. Ein Beitrag zur Pathogenese der bürgerlichen Welt. Freiburg/München 1969²
- Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre. Stuttgart/Berlin (West)/Mainz/Köln 1966²
- ders.: Der Rundfunk und die politisch-sozialen Gruppen. In: Rundfunk und Fernsehen Nr. 4/1955, S. 365 ff.
- ders.: Die öffentlichen Massenmedien als notwendige Ergänzung der privaten Massenmedien. In: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (ARD)(Hrsg.): Rundfunkanstalten und Tageszeitungen. Dokumentation 3, Frankfurt/M. 1965, S. 207 ff.

- Kuhr, Dieter: Das neue Personalvertretungsgesetz braucht gute Personalräte.
In: Rundbrief Nr.14/1974, medienpolitischer Informationsdienst, hrsg. am Institut für Publizistik Berlin, S. 4 ff.
- Kübler, Hans-Dieter: Abendschau, Unterhaltung und Information im Fernsehen. Dargestellt am Beispiel der Abendschau Baden-Württemberg.
Tübingen 1975
- Kuhn, Heinz: Die Parteien und der Rundfunk.
In: Ev. Akademie für Rundfunk und Fernsehen: Die Freiheit des Rundfunks.
München o.J. (1956), S. 107 ff.
- Kühnl, Reinhard: Das liberale Modell öffentlicher Herrschaft. In: Abendroth, Wolfgang/Lenk, Kurt (Hrsg.): Einführung in die politische Wissenschaft. München 1973, S. 57ff.
- ders.: Formen bürgerlicher Herrschaft. Liberalismus-Faschismus. Hamburg 1971
- Küller, Hans-Detlev: Mitbestimmung im öffentlich-rechtlichen Bereich. In: Das Mitbestimmungsgespräch. Nr. 10/11/12 1973, S. 191 ff.
- Langenbucher, Wolfgang R.: Rundfunkkontrolle und gesellschaftliche Relevanz. In: Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik (Hrsg.): Herrschaft und Kritik - Probleme der Rundfunkfreiheit. Frankfurt/M. 1974, S. 78 ff.
- ders. u. Mahle, Walter A.: 'Umkehrproporz' und kommunikative Relevanz. Zur Zusammensetzung und Funktion der Rundfunkräte.
In: Publizistik Nr. 4/1973, S. 322 ff.
- Laski, Harold: Die Souveränität des Staats.
In: Nascheler, Franz/Steffani, Winfried (Hrsg.) Pluralismus Konzeptionen und Kontroversen. München 1972, S. 62 ff.
- Lehr, Wolfgang/ Berg, Klaus: Rundfunk und Presse in Deutschland. Rechtsgrundlagen der Massenmedien.
Mainz 1971.

- Leibholz, Gerhard: Rechtsgutachten zur Staatlichen Rechtsaufsicht über die Programmgestaltung. Mainz 1973
- Leisner, Walter: Mitbestimmung im öffentlichen Dienst. Bonn-Bad Godesberg 1970
- Leminsky, Gerhard: Mitbestimmung am Arbeitsplatz, im Betrieb und im Unternehmen. In: Huss, Hermann/Schmidt, Eberhard (Hrsg.) Kooperation und Mitbestimmung- Überlegungen zur innerbetrieblichen Mitbestimmung. Frankfurt/M. 1972, S. 37 ff.
- Lenk, Kurt: Wie demokratisch ist der Parlamentarismus? Berlin/Köln/Mainz 1974²
- Lenz, Helmut: Rundfunkorganisation und öffentliche Meinungsbildungsfreiheit. In: Juristenzeitung (JZ) Nr. 11/12 1963, S. 338 ff.
- Lerg, Winfried B.: Die Entstehung des Rundfunks in Deutschland. Herkunft und Entwicklung eines publizistischen Mittels. Frankfurt/M. 1965
- Lindner, Rolf: 50 Jahre deutscher Rundfunk. In: Ästhetik und Kommunikation Nr. 14 1974, S. 13 ff.
- Littek, Wolfgang: Industriearbeit und Gesellschaftsstruktur. Zur Kritik der Industrie- und Betriebssoziologie. Frankfurt/M. 1973
- Lohmar, Ulrich: Die Gewerkschaften im demokratischen Staat. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 5/1952, S. 262 ff.
- Lukács, Georg: Die Zerstörung der Vernunft. Neuwied/Berlin (West) 1962
- Lüders, C.H. (Hrsg.): Presse- und Rundfunkrecht. Berlin (West)/Frankfurt/M. 1952
- Mai, Franz: Mitbestimmung im Rundfunk. Wortlaut eines Papiers für die ARD-Hauptversammlung am 9.7.1971 in: Hörfunk-fernsehtext, Nr. 5. 1971, S. 12 ff.

- Mallmann, Walter: Pressefreiheit und Journalistenrecht.
In: Publizistik, Nr. 6/1959, S. 323 ff.
- Mangoldt, Hermann v.: Das Bonner Grundgesetz.
Berlin/Frankfurt/M., 1953
- ders.u. Klein, Friedrich: Das Bonner Grundgesetz. 1957²
- Martens, Wolfgang: Öffentlich als Rechtsbegriff.
Bad Homburg v.d.H./Berlin(West)/Zürich
1969
- Massing, Otwin: Politische Soziologie. Paradigmata
einer kritischen Politikwissenschaft.
Frankfurt/M. 1974
darin: Parteien und Verbände als Faktoren
des politischen Prozesses. S. 76 ff.
- Mayer-Maly, Theo: Das Redaktionsstatut als Mitbestimmungsinstrument.
In: Archiv für Presserecht (AfP) Nr. 80/1969, S. 879 ff.
- ders.: Möglichkeiten und Grenzen der personellen Mitbestimmung in der Redaktion.
In: (AfP) Nr. 3/4 1972, S. 218 ff.
- Mayntz, Reante: Soziologie der Organisation.
Hamburg 1963
- Meissner, Michael: Hörfunk, Fernsehen und Presse in den
Niederlanden und in Dänemark. Vergleichende
Untersuchung der Organisationsstrukturen.
Magister-Arbeit Fachbereich Philosophie
und Sozialwissenschaften FU-Berlin 1973
(Masch.)
- Menninger, Walter: Überlegungen zu einer Demokratisierung
auch in Funkhäusern. In: Rundfunk und
Fernsehen Nr. 2/1970, S. 152 ff.
- Mettler, Barbara: Amerikanische Informationspolitik, Demokratisierung
und Kalter Krieg in Westdeutschland 1945-1949. Ein Beitrag zur
Analyse ihres Verhältnisses mit einer
Fallstudie des Bayerischen Rundfunks.
Phil.Diss.Konstanz 1973 (Masch.)

- dies.: Der Nachkriegsrundfunk als Medium der amerikanischen Umerziehungspolitik. In: Rundfunk und Fernsehen Nr. 2/3 1973, S. 166 ff.
- dies.: Pluralismus oder Staatsrundfunk? Zur Auseinandersetzung zwischen US-Besatzungsmacht und Bayern um das 1. Bayerische Rundfunkgesetz von 1948. In: Lerg, Winfried B./Steininger, Rolf (Hrsg.): Rundfunk und Politik 1923-1973. Berlin(West) 1975, S. 243 ff.
- Meyn, Hermann: Der Vormarsch der Parteien im Rundfunk. In: Rundfunk und Fernsehen Nr.3 1969, S. 230 ff.
- ders.: Gefahren für die 'Freiheit von Rundfunk und Fernsehen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zu "Das Parlament" November 1969
- Marx-Engels-Werke Bd. 26.1.: Theorien über den Mehrwert, Berlin (DDR) 1973
- Miliband, Ralph: Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Frankfurt/M. 1975
- Moog, Hans-Jürgen: Deutsche Rundfunkanstalten - Ein Beitrag zu ihrer öffentlich-rechtlichen Grundlegung. Rechts- u. Staatswiss. Diss. Würzburg 1960 (Masch.)
- Moser, Artur: Rundfunk und Grundgesetz In: Juristenzeitung (JZ), Nr. 3/1951, S. 70 ff.
- Müller, Friedrich/Pieroth, Bodo: Politische Freiheitsrechte der Rundfunkmitarbeiter. Berlin(West) 1976
- Müller, Friedrich Wilhelm: Selbstverwaltung und Interesseneinfluß bei den Anstalten des öffentlichen Rechts. Rechts- und Staatswiss. Diss. Göttingen 1959 (Masch.)
- Müller, Hans-Dieter: Motive und gesellschaftlicher Stellenwert der Statutenbewegung. In: Locommer Protokolle, Nr. 13/1970, S. 96 ff.

- Müller-Doohm, Stefan: Medienindustrie und Demokratie.
Frankfurt/M. 1972
- Narr, Wolf-Dieter: Modell einer demokratischen Gesellschaft.
In: Blätter für deutsche und internationale Politik. Nr. 7/1969, S. 712 ff.
- ders. u. Naschold, Frieder: Theorie der Demokratie.
Berlin/Köln, Mainz 1971
- Naschold, Frieder: Organisation und Demokratie. Untersuchungen zum Demokratiesierungspotential in komplexen Organisationen. Stuttgart 1971²
- Nax, Wilfried: Der Status quo bleibt erhalten. Zur Einschätzung des bayerischen Landesbürgerkomitees "Rundfunkfreiheit".
In: Gewerkschaftliche Monatshefte Nr.5 1973, S. 316 ff.
- Neumann, Franz: Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft.
In: ders.: Demokratischer und autoritärer Staat. Frankfurt/M. 1967 (gekürzter Nachdruck der deutschen Erstausgabe von 1967), S. 7 ff.
- Neumann-Duesberg, Horst: Freie Meinungsäußerung in Tendenzbetrieben. In: Neue Juristische Wochenschrift. (NJW) Nr. 37/1964, S. 1677 ff.
- Niemann, Rüdiger: Zum Theorienstreit über die Grenzen personeller Mitwirkung des Betriebsrates in Presseunternehmen. In: Archiv für Presserecht (AfP) Nr. 2/1972, S. 202 ff.
- NWDR Rundfunkschule: Die geistige und politische Freiheit im Rundfunk. Protokoll der Tagung für Wissenschaftler, Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Hamburg vom 5. bis 7. Januar 1951
- NWDR-Rundfunkschule: Der Rundfunk im politischen und geistigen Raum des Volkes. - Gegenwärtige Situation und künftige Gestaltung - (Protokoll der Tagung für Wissenschaftler, Politiker und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Hamburg am 6. und 7. Juni 1952.

- Oertzen, Peter von: Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus. Frankfurt/M. 1974
- Offe, Claus: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt/M. 1972, S. 135 ff.
- Oppermann, Thomas: Kulturverwaltungsrecht: Bildung-Wissenschaft-Kunst. Tübingen 1969
- Osterland, Martin u.a.: Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD. Frankfurt/M., 1973⁴
- Ossenbühl, Fritz: Rundfunk zwischen Staat und Gesellschaft. München 1975
- Paetzold, Ulrich: Ausbildung und Mitbestimmung - ein Schwerpunkt der Kommunikationspolitik. In: ders. u. Schmidt, Hendrik (Hrsg.): Solidarität gegen Abhängigkeit - Auf dem Wege zur Mediengewerkschaft. Darmstadt/Neuwied 1973, S. 208 ff.
- ders.: Redaktionsstatute in Presse und Rundfunk. Eine vergleichende Darstellung. In: Vorgänge Nr. 6/1973, S. 96 ff.
- ders.: Warum Ausbildung für Journalisten? Ein kommunikationspolitisches Problem der Publizistikwissenschaft. Frankfurt/M./Bern 1975
- Parteienrechtskommission: Der Begriff der Partei im Sinne des Grundgesetzes. In: Lenk, Kurt/ Neumann, Franz (Hrsg.): Theorie und Soziologie der politischen Parteien, Bd. 2. Darmstadt/Neuwied 1974², S. 158 ff.
- Pirker, Theo: Die Gewerkschaft als politische Organisation. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. Nr. 2/1952, S. 76 ff.
- Plessner, Helmuth: Das Problem der Öffentlichkeit und die Idee der Entfremdung. Göttingen 1960

- ders.: Die verspätete Nation.
Frankfurt/M. 1974
- Pohle, Heinz: Der Rundfunk als Instrument der Politik.
Zur Geschichte des deutschen Rundfunks
von 1923/38.
Hamburg 1955
- Preuß, Ulrich K.: Bemerkungen zum Begriff der Öffentlich-
keit und des Öffentlichen.
In: Offene Welt, Nr. 97/98 1968, S.284ff.
- ders.: Legalität und Pluralismus. Beiträge zum
Verfassungsrecht der Bundesrepublik
Deutschland. Frankfurt/M. 1973
darin:
Wissenschaftspluralismus und Verfassungs-
schutz. S. 117 ff.
- ders.: Zum staatsrechtlichen Begriff des Öffent-
lichen. Stuttgart 1959
- Pross, Harry: Anmerkungen zum "Hammerschmidt-Papier"
v. 27.4.1971. Beilage zu Rundbrief 1/
1971, hrsg. am Institut für Publizistik
der Freien Universität Berlin, S. 7 f.
- ders.: Demokratische Medien.
In: Aufgabe Zukunft Qualität des Lebens.
Beiträge zur vierten internationalen Ar-
beitstagung der Industriegewerkschaft
Metall für die Bundesrepublik Deutsch-
land. 11. bis 14. April 1972 in Ober-
hausen. Red. Günter Friedrichs.
Frankfurt/M. 1972, S. 134 ff.
- ders.: Dialektik der Restauration. Olten 1965
- ders.: Die meisten Nachrichten sind falsch.
Für eine neue Kommunikationspolitik.
Berlin/Köln/Mainz 1971
- ders.: Die Zerstörung der deutschen Politik.
Dokumente 1871-1933. Frankfurt/M. 1959
- ders.: Kirche und Rundfunk in der Demokratie.
In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 44 v.
5.12.1973, S. 1 ff.

- ders.: Mitteilung und Herrschaft.
Darmstadt/Neuwied 1972
darin: Über die Rundfunkfreiheit. S. 13f
- ders.: Publizistik. Thesen zu einem Grundcolloquium. Berlin(West)/Neuwied, 1971
- ders.: Vor und nach Hitler. Zur deutschen Sozialpathologie. Olten und Freiburg im Breisgau 1962
- Pross, Helge: Zum Begriff der pluralistischen Gesellschaft. In: Horkheimer, Max (Hg.): Zeugnisse Theodor W. Adorno zum sechzigster Geburtstag.
- Rosack, Bernhard: Parteieinfluß und Rundfunkaufsicht. Zur Entstehung des Bayerischen Rundfunkgesetzes.
In: Rundfunk und Fernsehen Nr.1/1974, S. 53 ff.
- Ratajczak, Heinz: Die RFFU und die Gewerkschaft Kunst.
In: Paetzold, Ulrich/Schmidt, Hendrik (Hrsg.):Solidarität gegen Abhängigkeit - Auf dem Wege zur Mediengewerkschaft. Darmstadt/Neuwied 1973, S. 135 ff.
- Rau, Johannes: Innere Rundfunkfreiheit - eine Erfindung der Redakteure?
In: Ev. Konferenz für Kommunikation(Hrsg.) Wie geduldig ist Medienpapier? Zur Medienpolitik der Parteien. Frankfurt/M. 1973, S. 142 ff.
- ders.: Wie frei ist der Rundfunk? Legitimation und Grenzen der öffentlichen Kontrolle. (Auszug aus einem Referat auf den "Stendener Medientagen".) In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 44 v. 5. Juni 1976, S. 2 ff
- Rechtsgutachten der Kirche zur Gesetz- und Verfassungsmäßigkeit der Kollegialorgane des NDR
Beilage zu Funk-Korrespondenz Nr. 40 v. 2.10.1974

- Reich, Donald D.: Der Wiederaufbau des deutschen Rundfunks unter der Militärregierung.
In: Rundfunk und Fernsehen Nr.4/1963,
- Reichert, Hans Ulrich: Der Kampf um die Autonomie des deutschen Rundfunks. Heidelberg u. Stuttgart 1955
- Reinken, Liselotte v.: Rundfunk in Bremen 1924-1974
Bremen 1975
- Reissner, Helmut: Das Grundrecht der Meinungsfreiheit auf dem Gebiet des Rundfunks und Fernsehens in der Bundesrepublik Deutschland.
Rechts- u. Staatswiss.Diss.Würzburg 1962/63
- Reitzenstein, Irene von: Solidarität und Gleichheit. Ordnungsvorstellungen im deutschen Gewerkschaftsdenken nach 1945. Berlin(West) 1961
- Ridder, Helmut: Artikel Meinungsfreiheit. In: Neumann, Nipperdey, Scheuner (Hrsg.): Die Grundrechte. Bd. 2, Berlin(West) 1954, S. 243 ff.
- ders.: Kirche, Staat, Rundfunk. Frankfurt/M. 1958
- ders.: Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gewerkschaften im Sozialstaat nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1960
- Rundfunk-Fernseh-Film-Union im DGB:
Neue Mitspracherechte für Arbeitnehmer in Hörfunk und Fernsehen. Wortlaut und Vergleich. (Zusammengestellt und eingeleitet von Otto Wilfert) München 1973
III. Aufl. (Stand 1.Oktober 1973)
- dies.: RFFU-Redakteursausschüsse und Personalräte. Das Beispiel ZDF von 1968-1974. (Zusammengestellt und kommentiert von Otto Wilfert.) München 1974
- Seifert, Jürgen: Grundgesetz und Restauration.
Darmstadt/Neuwied 1974

- ders.: Gruppe und Öffentlichkeit. Öffentlichkeit der Sitzungen der Rundfunk- und Fernsehräte. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hrsg.): Rundfunk als machtfreier Raum. Zum Verhältnis von Rundfunkanstalten und Gesellschaft. Frankfurt/M. 1972, S. 57 ff.
- ders.: Kampf um Verfassungspositionen. Materialien zur Bestimmung von Grenzen und Möglichkeiten der Rechtspolitik. Frankfurt/M. 1974.
darin: Die Konkretisierung juristischer Emanzipationsformeln und ihre Grenze. S. 28 ff.
- ders.: Probleme der Parteien- und Verbandskontrolle von Rundfunk- und Fernsehanstalten. In: Prokop, Dieter (Hrsg.): Massenkommunikationsforschung 1: Produktion. Frankfurt/M. 1972, S. 301 ff.
- Skriver, Ansgar: Schreiben und schreiben lassen. Innere Pressefreiheit - Redaktionsstatute. Karlsruhe, 1970
- Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht (1928). In: ders.: Staatsrechtliche Anhandlungen und andere Aufsätze. Berlin(West) 1955, S. 119 ff.
- ders.: Zum Problem des Öffentlichen und der Öffentlichkeit. In: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. 1955, S. 11 ff.
- Sontheimer, Kurt: Gesellschaftlich relevante Gruppen und Parteien in der BRD. In: Ev. Konferenz für Kommunikation(Hrsg.):Rundfunk als machtfreier Raum. Zum Verhältnis von Rundfunkanstalten und Gesellschaft. Frankfurt/M. 1972, S. 97 ff.

- ders.: Hochgejubelte Studenten? Warum Journalisten Politik anders auffassen müssen. als Politiker. In: Die Zeit Nr. 45 v. 8.11.1968, S. 21
- ders.: Politische Berichterstattung im Fernsehen und gesellschaftliche Kontrolle. In: Publizistik, Nr. 2/1969, S. 154 ff.
- Szczesny, Gerhard: Wird der Deutsche Rundfunk wirklich "selbstverwaltet". In: Rundfunk Nr.9 1951, S. 6 f
- ders.: Die gerechte Verteilung der Macht. Einige Gesichtspunkte zur Frage der Mitbestimmung. In: Rundfunk Nr. 12/13 1952, S. 3 f
- Schaaf, Dierk Ludwig: Politik und Proporz im NWDR. Rundfunkpolitik in Nord- und Westdeutschland 1945-1955. Phil.Diss. Hamburg 1971
- Schatz-Bergfeld, Marianne: Massenkommunikation und Herrschaft. Meisenheim am Glan, 1974
- Schäfer, Gert: Leitlinien stabilitätskonformen Verhaltens. In: ders. u. Nedelmann, Carl (Hrsg.): Der CDU-Staat, Studien zur Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik. München 1967, S. 238 ff.
- Scheuner, Ulrich: Der Bereich der Rundfunkfreiheit In: Rundfunk und Fernsehen Nr.4/1955, S. 353 ff.
- Schmid, Richard: Unser aller Grundgesetz? Praxis und Kritik. Frankfurt/M. 1971
- Schmid-Ospach, Michael: Gesellschaftlich relevante Gruppen müssen demokratisch legitimiert sein. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr.14/1973
- Schmidt, Eberhard: Die verhinderte Neuordnung 1945-1952 Frankfurt/M. 1971, 2. Aufl.
- ders.: Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften. Frankfurt/M. 1972

- Schmidt, Hendrik: Anmerkungen zu einem Medienkonzept.
In: ders. u. Paetzold, Ulrich (Hrsg.):
Solidarität gegen Abhängigkeit - Auf
dem Wege zur Mediengewerkschaft.
Darmstadt/Neuwied 1973, S. 219 ff.
- ders.: Eine rundfunkpolitische Chance?
Zur Diskussion um das neue SFB-Gesetz.
In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 19
v. 13.3.1974, S. 1 ff
- ders.: Innerer Freiraum und öffentliche Kon-
trolle in den Massenmedien.
Prolegomena zu einem Strukturproblem
öffentlicher Kommunikation.
In: Offene Welt Nr. 103/1975, S. 188 ff.
- ders.: Integration oder Emanzipation. Notizen
zur Statutenbewegung in den Rundfunkan-
stalten. In: Ästhetik und Kommunikation.
Nr. 14/1974, S. 51 ff.
- ders.: Kommunikationspolitische Alternativen?
Zur Diskussion um eine Reform des Pres-
seswesens in der 'Bundesrepublik Deutsch-
land. Berlin(West) 1972
- ders,: Publizistik und "Tendenzschutz": Die kon-
servierte Herrschaft. In: Vorgänge Nr.6
1973, S. 103 ff.
- Schmitt, Carl: Die geistesgeschichtliche Lage des heu-
tigen Parlamentarismus. Berlin(West)
1969, Nachdruck der w. Aufl. von 1926
- ders.: Pluralismus als Theorie der Auflösung
des Staates (1927/32).
In: Nuscheler, Franz/Steffani, Winfried
(Hrsg.): Pluralismus Konzeptionen und
Kontroversen. München 1972, S. 93 ff.
- Schmücker, Rainulf: Neue Rundfunkstruktur in Südwestdeutsch-
land? Das Problem ist zwanzig Jahre alt.
In: ARD-Jahrbuch 1970, S. 18 ff.
- Schneider, Norbert: Ein Reizwort ausreizen - Ausgewogenheit.
In: Vorgänge Nr. 6/1975, S. 15 ff.

- Schörken, Karl: Funk und Rundfunk im Öffentlichen
Recht. Jur. Diss. Erlangen 1953 (masch.)
- Schuhler, Conrad: Mitbestimmung in Funk und Fernsehen.
In: Kurbiskern, Nr. 4/1972, S. 635 ff.
- Schumm-Garling, Ursula: Organisationssoziologische Überlegungen
zur Medienanalyse.
In: Aufermann, Jörg/Bohrmann, Hans/
Sülzer, Rolf (Hrsg.) Gesellschaftliche
Kommunikation und Information. Frank-
furt/M. 1973, Bd. 1., S. 402 ff.
- Schütz, Alfred: Das Problem der Relevanz.
Frankfurt/M. 1971
- Schwan, Heribert: Der Rundfunk als Instrument der Politik
im Saarland 1945-1955
Berlin (West) 1974
- Schwarzkopf, Dietrich: Gesucht: Ein Gruppenbild in Grau. Die
Gesellschaftlich relevanten Kräfte und
die Rundfunkkontrolle. In: Stimmen der
Zeit Nr.6/1974, S. 363 ff.
- Stammer, Otto: Die Demokratisierung der Organisation.
In: Lenk, Kurt/Neumann, Franz (Hrsg.):
Theorie und Soziologie der politischen
Parteien, Bd. 2, Darmstadt/Neuwied 1974
2. Aufl. S. 57 ff.
- Stammler, Dieter: Die Presse als soziale und verfassungs-
rechtliche Institution. Berlin(West)
1971
- Starck, Christian: Rundfunkfreiheit als Organisationspro-
blem. Tübingen 1973.
- ders,: Rundfunkfreiheit als Organisationspro-
blem. In: Ev. Konferenz für Kommunikation
(Hrsg.): Wie geduldig ist Medienpapier?
Zur Medienpolitik der Parteien.
Frankfurt/M. 1973, S. 109 ff.

- ders.: Rundfunkkröte und Rundfunkfreiheit. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) Nr. 10/1970, S. 217 ff.
- ders.: Zusammensetzung der Rundfunkgremien und Rundfunkfreiheit. In: Gemeinschaftswerk der evangelischen Publizistik (Hg.): Herrschaft und Kritik. Probleme der Rundfunkfreiheit. Frankfurt/M. 1974, S. 15 ff.
- Steffani, Winfried: Einleitung zu:
ders. u. Nuscheler, Franz (Hrsg.): Pluralismus Konzeptionen und Kontroversen München 1972, S. 9 ff.
- Steinberg, Rudolf: Interessenverbände als Kommunikationskanäle. In: Langenbucher, Wolfgang R.: (Hrsg.): Zur Theorie der politischen Kommunikation. München 1974, S. 132 ff.
- Steininger, Rolf: Rundfunkpolitik im ersten Kabinett Adenauer. Sonderdruck aus: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Nr. 4/1973
- Stern, Klaus/Bethge, Herbert: Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rundfunk. Frankfurt/M./Berlin(West), 1971
- Stuby, Gerhard: Der Eigentumsbegriff des Grundgesetzes. In: ders. u. Mayer, Udo (Hrsg.): Die Entstehung des Grundgesetzes. Beiträge und Dokumente. Köln 1976, S. 145 ff.
- Thiel, Reinhard E.: Rundfunk- und Fernseh-Intendanten als Herrscher. In: Die Zeit v. 19.12.1969, S. 13
- Thompson, Victor A.: Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Köln/Berlin(West), 1968, S. 217 ff
- Tomberg, Friedrich: Konservative Wegbereitung des Faschismus in der politischen Philosophie Carl Schmitts. In: Das Argument Nr. 87, 1974, S. 604 ff.

- Vilmar, Fritz: Mitbestimmung am Arbeitsplatz.
Neuwied/Berlin(West) 1971
- ders.: Strategien der Demokratisierung. Bd.I
Theorie der Praxis.
Darmstadt/Neuwied 1973
- Weber, Alfred: Staat und gewerkschaftliche Aktion.
In: Gewerkschaftliche Monatshefte,
Nr.8/1852, S. 478 ff.
- Weber, Werner: Innere Pressefreiheit als Verfassungs-
problem. Berlin(West) 1973
- ders.: Spannungen und Kräfte im westdeutschen
Verfassungssystem. Stuttgart 1951
- ders.: Zur Rechtslage des Rundfunks.
In: Borinski, Fritz u.a.(Bearbeiter):
Der Rundfunk im politischen und geistigen
Raum des Volkes. Hamburg o.J.(1952)
S. 63 ff.
- Wilfert, Otto: Extrawurst für Redakteure? Stichworte
für eine notwendige Diskussion.
In: Hörfunk, Fernsehen, Film Nr. 2/1970,
S. 20
- ders.: Innere Pressefreiheit in Anstalten des
öffentlichen Rechts. In: ders. (Hrsg.):
Es geht nicht nur um Springer.
Mainz 1968, S. 50 ff.
- ders.: Innere Pressefreiheit in Funk und Fern-
sehen. Der praktische Versuch, aus einer
Zwischenbilanz für die nächsten Jahre
zu lernen. In: Paetzold, Ulrich/Schmidt,
Hendrik (Hrsg.): Solidarität gegen Ab-
hängigkeit - Auf dem Wege zur Medienge-
werkschaft. Darmstadt/Neuwied 1973,
S. 163 ff.
- Wilkens, Heinz: Die Aufsicht über den Rundfunk.
Jur.Diss. Frankfurt/M. 1965
- Wilkens, Josef: Die Satzung ist in Kraft getreten. Der
erste Tarif-Vertrag ist abgeschlossen.
In: Rundfunk, Nr.12/13 1952, S. 1 f.

- Wufka, Eduard: Die verfassungsrechtlich-dogmatischen Grundlagen der Rundfunkfreiheit. Frankfurt/M./Berlin(West) 1971
- Wunschel, Siegfried: Rundfunk und Fernsehen zwischen Staat und Kirche. Die Einräumung von Sendezeiten an Religionsgemeinschaften als staatsrechtliches und staatskirchliches Problem. Jur.Diss., Regensburg 1971
- Zapka, Gisela: Der NDR in "Monitor" oder die Geschichte einer Nichtöffentlichkeit". Beim Go-In des Personals mußte das Fernsehen draußen im Hof bleiben. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr. 14 v. 23.7.1974, S. 6/7
- Zehner, Günter: Der Fernsehstreit vor dem Bundesverfassungsgericht. Bd. 1, Karlsruhe 1964, Bd. 2, Karlsruhe 1965
- Zeuner, Bodo: Veto gegen Augstein. Der Kampf der "Spiegel"-Redaktion um Mitbestimmung. Hamburg 1972
- ders.: Zur Standesideologie der Journalisten. In: Paetzold, Ulrich/Schmidt, Hendrik (Hrsg.): Solidarität gegen Abhängigkeit. - Auf dem Wege zur Mediengewerkschaft. Darmstadt/Neuwied 1973, S. 13 ff.
- Ziegler, Eberhard: Deutscher Rundfunk in Vergangenheit und Gegenwart. Seine öffentlich-rechtlichen Grundlagen und seine Organisation. Jur.-Diss. Heidelberg. 1950 (Masch.)
- Ziegler, Hansvolker: Redaktionsstatut und Pressefreiheit. In: Archiv für Presserecht (AfP) Nr.81 1970, S. 913 ff.
- ders.: Zur Zukunft der Organisation des Rundfunks. In: Ev. Konferenz für Kommunikation (Hrsg.): Rundfunk als machtfreier Raum. Zum Verhältnis von Rundfunkanstalten und Gesellschaft. Frankfurt/M. 1972, S. 37 ff.

2. Beiträge in Fachdiensten und -Zeitschriften ohne

Verfasser-Namen

epd/Kirche und Rundfunk:

- Nr. 23. v.28.6.1972, S.4 ff.: Eine Hoffnung für die Statutenbewegung: der NDR. Die dritte Arbeitstagung der Redakteursausschüsse.
- Nr. 44 v.1.12.1973, S.11: (Erklärung von Cuttern, Kameraleuten, Toningenieurern und Tontechnikern gegen die Vergabe von Fernsehproduktionen an Auftragsfirmen durch den WDR.)
- Nr. 13 v.20.2.1974, S.6,7: Redakteursversammlung beim Hessischen Rundfunk. Widerstand gegen automatisierten Sendeablauf "Asmos" - neuer Redakteursausschuß.
- Nr. 18 v.9.3.1974, S.4: Auseinandersetzung um Reinhart Hoffmeister beendet.
- Nr. 66 v.5.10.1974 (Beilage): "Und hier geht es um die personelle Ausgewogenheit." Wie in einem Parlament über den Rundfunk diskutiert wird.
- Nr. 77 v.13.11.1974, S.10: NDR-Redakteursausschuß: Einsparungen gefährden Programmauftrag. Offener Brief an die Länderchefs des NDR-Bereichs.
- Nr. 81 v.13.11.1974, S.7/8: Gezielte Sparmaßnahmen gefährden innere Rundfunkfreiheit. NDR-Redakteursversammlung: Aussagemöglichkeiten werden eingeschränkt.
- S. 7: NDR-Redakteursausschuß und -Versammlung setzen sich für Merseburger ein. Brief an Kohl - Resolutionen gegen Erklärungen der CDU-Mitglieder im Verwaltungsrat.
- Nr. 21 v.26.3.1975, S.5/6: WDR-Redakteursausschuß wirft Windeln Manipulation und Diffamierung vor.
- Nr. 67 v. 20.9.1975, S.5: Bismarcks imponierende Verzichtserklärung. Wortlaut eines Briefes an den WDR-Verwaltungsratsvorsitzenden Dr. Lenz.

- Nr. 67 v. 20.9.1975, S. 6: Abwertung des Intendantenamtes geht auch die Redakteure etwas an. Dieter Thoma (WDR) zum Konflikt um die WDR-Intendantenwahl.
- Nr. 28 v. 10.4.1976, S. 8: Programm-Mitarbeiter-Ausschuß im SWF hat sich aufgelöst.

Funk-Korrespondenz

- Nr. 4 v. 23.1.1957, S. 2
- Nr. 32 v. 7.8.1957, S. 1 ff.
- Nr. 42 v. 12.10.1960, S. 3
- Nr. 12 v. 22.3.1961, S. 1 ff.: Eine öffentlich-rechtliche Anstalt für das zweite FS-Programm
- Nr. 17 v. 26.4.1961, S. 1 ff.: Notwendige Korrekturen am Staatsvertrag-Entwurf.
- Nr. 27 v. 5.7.1961, S. 3: Verfassungsrechtliche Auseinandersetzungen um den Par. 14.
- Nr. 14 v. 6.4.1972, S. 1 f.: Zoff im NDR. Verwaltungsrat verbietet Fernsehfilm.
- Nr. 24 v. 15.6.1972, S. 4ff: In der Mangel: Redaktionsstatut beim NDR.

Der Rundfunk

- Nr. 29, 1955, S. 1 f.: Rundfunk unter dem Personalvertretungsrecht. Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag.
- Nr. 30, 1955, S. 1 f.: Das Personalvertretungsgesetz ändert die Betriebsverfassung der Rundfunkanstalten. Zählt der Rundfunk zum öffentlichen Dienst?

Rundfunk und Fernsehen

Ansprachen anlässlich der Übergabe der Rundfunkgesellschaften Radio München, Radio Frankfurt, Radio Bremen, Radio Stuttgart.
In: Rundfunk und Fernsehen. Folge 3/4, 1949, S. 3 ff.

Zur Entwicklung der "Grundsätze für die Zusammenarbeit im
ARD-Gemeinschaftsprogramm 'Deutsches Fernsehen'".
In: Rundfunk und Fernsehen, Nr. 2, 1971, S. 178 ff.

3. Parlamentsprotokolle und Ausschußvorlagen

Abgeordnetenhaus von Berlin, I. Wahlperiode, 82. Sitzung v. 5.11.1953
S. 723 ff.
Abgeordnetenhaus von Berlin, II. Wahlperiode, 50. Sitzung v. 13.12.56,
S. 687 ff.

Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin Nr. 944 v. 10.11.56
Vorlage - zur Beschlußfassung - über Gesetz zur Änderung des Ge-
setzes über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies
Berlin".

Abgeordnetehaus von Berlin, 39. Sitzung v. 15.10.1964, S. 539
Bayerischer Senat, 13. Sitzung v. 2.7.1948, S. 306 ff.
Bayerischer Landtag, 82. Sitzung v. 29.7.1948, S. 1773 ff.
Bayerischer Landtag, 37. Sitzung v. 26.11.1959, S. 1040 ff.
Bremische Bürgerschaft, Sitzung v. 18.11.1948, S. 431 ff.
Hessischer Landtag, I.WP, Drucksache Abt. I, Nr. 883
Hessischer Landtag, I.WP, 45. Sitzung v. 11.8.1948, S. 1593 ff.
Hessischer Landtag, I.WP, 46. Sitzung v. 22.9.1948, S. 1856 ff.
Landtag Baden-Württemberg, 85. Sitzung v. 4.8.1948, S. 2070 ff.
Landtag Baden-Württemberg, 118. Sitzung v. 31.3.1949, S. 2870 ff.
Landtag Baden-Württemberg, 35. Sitzung v. 1.8.1951, S. 1348 ff.

- Landtag des Saarlandes, 3.WP, 20. Sitzung v. 13.11.1956, S. 541 ff.
- Landtag des Saarlandes, 3.WP, 22. Sitzung v. 27.11.1956, S. 575 ff.
- Landtag des Saarlandes, 3.WP, Drucksache Abt. II. Nr. 50 v. 12.4.56
- Landtag des Saarlandes, 3.WP, Drucksache Abt. II. Nr. 50B v. 23.5.56,
Gegenüberstellung von Entwürfen zu einem
Gesetz über den Saarländischen Rundfunk.
- Landtag des Saarlandes, 3.WP, Drucksache Abt. II. Nr. 50D v. 12.11.56
- Landtag des Saarlandes, 3.WP, Drucksache Abt. II, Nr. 50III, Nr. 50E
u. Nr. 156 v. 26.11.56
- Landtag des Saarlandes, 53. Sitzung v. 2.12.64, S. 1963 ff.
- Landtag des Saarlandes, 5.WP, Drucksache Nr. 585 v. 7.6.67
- Landtag des Saarlandes, 36. Sitzung, v. 7.6.67 S. 948 ff.
- Landtag des Saarlandes, 37. Sitzung, v. 7.6.67 S. 954 ff.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 2.WP, 99. Sitzung v. 2.2.54, S. 3642 ff.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 2.WP, 110. Sitzung v. 11.5.54, S. 4147 ff.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 2.WP, 107. Sitzung v. 27.4.54, S. 4032 ff.
- Landtag Nordrhein-Westfalen, 2.WP, 111. Sitzung v. 12.5.54, S. 4186

4. Rundfunkgesetze und rundfunkrechtliche Bestimmungen/Verordnungen

a)

Bayerischer Rundfunk:

Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk" vom 10.8.1948, i.d. Fassung des Änderungsgesetzes v. 17. März 1950 (mit den ursprünglichen Bestimmungen von 1948) bei Lüders, S. 147 ff.; i.d. F. vom 22. Dezember 1959 bei Lehr/Berg, S. 45 ff.

Satzung des Bayerischen Rundfunks v. 9. Juli 1964, bei Lehr/Berg, S. 54 ff.

I.Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts
"Der Bayerische Rundfunk" v. 10.August 1948, v.9.November 1948,
bei Lüders S. 157 ff.

Hessischer Rundfunk

Gesetz über den Hessischen Rundfunk v. 2.Oktober 1948, bei
Lüders, S. 165 ff.; i.d.Fassung vom 6.Februar 1962 bei Lehr/
Berg S. 57 ff.

Satzung des Hessischen Rundfunks v. 2.Juli 1949 i.d.Fassung
v. 28.November 1959 bei Lehr/Berg S.63 ff.

Norddeutscher Rundfunk:

Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk v. 16.Februar 1955,
bei Lehr/Berg, S. 68 ff.

Satzung des Norddeutschen Rundfunks v. 2.März 1956 i.d.Fassung
v. 31.März 1962, bei Lehr/Berg, S. 77 ff.

Radio Bremen:

Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des
öffentlichen Rechts - "Radio Bremen" - v. 22.November 1948,
i.d.Fassung v. der Änderungsgesetze v. 28.Februar 1949. u.
12. Mai 1949, bei Lüders S. 159 ff.; i.d.Fassung vom 9.September
1969, bei Lehr/Berg, S.85 ff.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung und die
Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts - "Radio Bremen" -
(Beteiligung der Arbeitnehmer im Verwaltungsrat der Anstalt)
v. 21.9.1971, GBL. Nr. 30, 1971, S. 206

Saarländischer Rundfunk

Gesetz über den Saarländischen Rundfunk 1957 (Auszug) in:
Der Rundfunk Nr. 4 v. 31.12.56, S. 10/11;

Gesetz Nr. 806 über die Veranstaltung von Rundfunksendungen
im Saarland (GVRS) v. 2.Dezember 1964, i.d.Fassung der Bekannt-
machung v. 1.August 1968, bei Lehr/Berg, S. 89 ff.;

Satzung des Saarländischen Rundfunks v. 11.Juli 1966, bei
Lehr/Berg, S. 109 ff.

Sender Freies Berlin

Gesetz Über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin" vom 12. November 1973, GVBL Berlin, 9.Jg.,Nr.87 v. 20. November 1953, S.1400 ff., i.d.Fassung v. 23.Mai 1967, bei Lehr/Berg, S.114 ff.

Gesetz Über die Errichtung einer Rundfunkanstalt "Sender Freies Berlin" i.d.Fassung v. 5.Dezember 1974, GVBL Berlin, 31.Jg. Nr. 7 v. 24. Januar 1974, S. 145 ff.

Süddeutscher Rundfunk

Gesetz Nr. 1033 Radiogesetz v. 6.April 1949 mit Satzung, bei Lüders, S. 183 ff.

Gesetz Nr. 1096 Rundfunkgesetz v. 21.November 1950, i.d.Fassung des Gesetzes Nr. 1113 v. 2.August 1951 bei Lehr/Berg S. 119 f.

Satzung für den "Süddeutschen Rundfunk" in Stuttgart v. 21. November 1950 i.d.Fassung v. 2.August 1951, bei Lehr/Berg S.121 ff.

Südwestfunk

Staatsvertrag Über den Südwestfunk v. 27.August 1951 i.d.Fassung v. 16.März 1959, bei Lehr/Berg, S. 126 f.

Satzung des Südwestfunks Anstalt des öffentlichen Rechts v. 18. November 1949, bei Lüders, S. 229 ff.

Satzung des Südwestfunks v. 20.Juni 1952 i.d.Fassung vom 22.Mai 1964, bei Lehr/Berg, S. 132 ff.

Gemeinsame Erklärung der Länderregierungen von Rheinland-Pfalz Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Staatsvertrag Über den Südwestfunk vom 27.August 1951, bei Lüders, S.251 ff.

Westdeutscher Rundfunk

Gesetz Über den "Westdeutschen Rundfunk Köln" vom 25.Mai 1954, bei Lehr/Berg, S. 146 ff.

Satzung des Westdeutschen Rundfunks v. 27.Januar 1956, bei Lehr/Berg, S. 153 ff.

Zweites Deutsches Fernsehen

Staatsvertrag über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" v. 6. Juni 1961 bei Lehr/Berg, S. 161 ff.

Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen" v. 2. April 1962, bei Lehr/Berg, S. 170 ff.

Bundesrundfunkanstalten Deutsche Welle und Deutschlandfunk

Gesetz über die Errichtung von Rundfunkanstalten des Bundesrechts vom 29. November 1960, bei Lehr/Berg, S. 176 ff.

Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Deutsche Welle" v. 22. Februar 1962, bei Lehr/Berg, S. 186 ff.

Satzung des "Deutschlandfunks" vom 1. September 1961, bei Lehr/Berg, S. 189 ff.

b)

Verordnung Nr. 118 (abg.) der Brit. Militär-Regierung mit der Satzung des Nordwestdeutschen Rundfunks, bei Lüders, S. 203 ff.

Verordnung der Franz. Militär-Regierung Nr. 187 über die Errichtung des "Südwestfunks", i.d. Fassung der Verordnung Nr. 198 bei Lüders, S. 220 ff.

Anweisung des Bipartite Control Office an die Bizonale Verwaltung vom 9. Juni 1948, bei Lüders, S. 211 ff.

Vereinbarung über die Abgrenzung der Wirkungsbereiche zwischen der Bizonalen Verwaltung für Post- und Fernmeldewesen und dem NWDR v. 24. Mai 1949, bei Lüders, S. 213 ff.

Weisung der Amerikanischen Militär-Regierung an die Bizonale Verwaltung für Post- und Fernmeldewesen v. 21. November 1947, bei Lüders, S. 199 ff.

Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens v. 31. Oktober 1968 i.d. Fassung des Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages, unterzeichnet am 7. August 1969, bei Lehr/Berg S. 23 ff.

5. Personalvertretungsgesetze

Bundespersönalvertretungsgesetze 1955 und 1974 in:

Beck-Texte: Bundespersönalvertretungsgesetz Fassungen 1974 und 1955 in vergleichender Gegenüberstellung. München 1974

Bayerisches PersVG v. 29.4.74, GVBL Nr.9.v.30.4.74

" " v. 21.11.58, GVBL Nr. 27 v. 25.11.58, S.333 ff.

Hessisches PersVG v. 19.2.70, GVBL Nr. 10 v. 27.2.70, S. 161 ff.

" " v. 23.12.59, GVBL Nr.21 v. 30.12.59, S.83 ff.

Bremisches PersVG v. 5.3.74, GVBL Nr.11 v. 19.3.74, S.131 ff.

" " v. 3.12.57, GVBL Nr.32, v.13.12.57, S.161 ff.

Berliner PersVG v. 26.7.74, GVBL Nr.67 v.2.8.74, S.6069 ff.

" " v. 22.7.68

" " v. 21.3.57, GVBL Nr. 17 v. 28.3.57, S.269 ff.

PersVG für das Saarland v. 9.5.73 ABL Nr.18 v.25.5.73, S.298 ff.

" " " " v. 10.9.64, ABL Nr.70 v.6.10.64, S.181 ff.

PersVG v. Rheinland-Pfalz, GVBL Nr.5, v.31.1.67, S.27 ff

" " " , GVBL Nr.35 v.12.8.58, S.135 f.

Staatsvertrag zwischen den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz über das Personalvertretungsrecht der Arbeitnehmer des Südwestfunks v. 19.2.63/25.3.63, bei Lehr/Berg, S. 299 ff.

PersVG für Nordrhein-Westfalen v. 1.7.75, hrsg. von der Gewerkschaft ÖTV Bezirksverwaltung NRW I u. II, Düsseldorf/Bochum 2. Aufl., 1976

PersVg für Nordrhein-Westfalen v.28.5.58, GVBL Nr. 38 vom 31.5.1958, S. 209 ff.

PersVG für das Land Baden-Württemberg v.1.10.75, hrsg. von der Gewerkschaft ÖTV Bezirksverwaltung Baden-Württemberg, Stuttgart 1975

6. Innerbetriebliche Mitspracheregelungen in den Rundfunkanstalten

(Soweit nicht anders angegeben, jeweils bei: Rundfunk-Fernseh-
Film-Union im DGB; Neue Mitspracherechte für Arbeitnehmer in
Hörfunk und Fernsehen, Wortlaut und Vergleich . München 1973,
2. Aufl.)

Dienstanweisung 3/71, des Bayerischen Rundfunks

Statut für Programmmitarbeiter des NDR. (Fassung vom 31.10.72)

Dienstvereinbarung über Bildung, Anhörung und Information von
Berufsgruppenvertretungen beim SFB und Brief des Intendanten
des SFB vom 29.9.72 an den Redakteursausschuß-

Grundsätze für die Zusammenarbeit der Personalvertretungen
und allgemeine innerbetriebliche Arbeitsregeln beim SWF. In:
Hörfunk-Fernsehen-Film, Nr.1/72 S. 15.

Westdeutscher Rundfunk- Beteiligungsordnung.

Grundregeln für die Zusammenarbeit im ZDF.

Grundsätze für die Zusammenarbeit mit dem Personalrat und
Allgemeine innerbetriebliche Regeln für die Mitarbeiter des
Deutschlandfunks. In: epd/Kirche und Rundfunk Nr.42 v.14.11.73,
S. 5

7. Statuten-Entwürfe

(Soweit nicht anders angegeben, jeweils bei: Skriver, Ansgar:
Schreiben und schreiben lassen. Karlsruhe 1970)

Redakteursversammlungsstatut Bayerischer Rundfunk (17.7.69)

Entwurf des Redakteursstatuts Hessischer Rundfunk (18.6.70)

Entwurf Redaktionsstatut NDR (7.10.69)

Redakteursstatut von Radio Bremen (7.6.71) in: v. Reinken,
Liselotte: Rundfunk in Bremen 1924-1974, Bremen 1975, S. 522 ff.

Entwurf eines Statuts für Programmmitarbeiter von Radio Bremen
(visher nicht verabschiedeter, unveröffentlicher Entwurf 1976).

Redakteursversammlungsstatut Süddeutscher Rundfunk (8.7.69)

Statut der Redakteursversammlung des WDR (1969) In: Hörfunk-
Fernsehen-Film, Nr. 3/1969, S. 5

Entwurf Redaktionsstatut WDR (28.1.70)

Entwurf Redaktionsstatut ZDF (15.12.1969)

Entwurf Redaktionsstatut Deutsche Welle (21.8.69)

8. Urteile des Bundesverfassungsgerichts Rundfunkrechtliche Urteile:

Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 28. Februar 1961,
(Fernseh-Urteil) In: Lehr/Berg, S. 221 ff.

Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 27. Juli 1973 zur
Frage der Mehrwertbesteuerung der Rundfunk- und Fernsehgebühren.
In: Rundfunk und Fernsehen Nr.3/1973, S. 310 ff.; dazu: Abwei-
chende Meinung der Richter Dr. Geiger, Dr. Rinck und Wand,
ebd., S. 321 ff.

weitere:

"Luth-Urteil" 1958 (BVerfGE, Bd.7, 198 ff.)

"Spiegel-Urteil", 1966 (BVerfGE, Bd.20, 162 ff.)

"Einfuhr von Tageszeitungen aus der DDR", 1969 (BVerfGE, Bd.27,
71 ff.)

9. Medienkonzepte

Gewerkschaft:

Gewerkschaftliche Forderungen zur Medienpolitik. Thesen zu
Presse, Rundfunk und Fernsehen (bisher nicht verabschiedet)
In: epd/Kirche und Rundfunk Nr.19 v.19.3.75, S.I ff.

Medienpolitisches Konzept der RFFU, in: epd/Kirche und Rundfunk
Nr. 78, v. 16.11.74, S. I ff.

Parteien:

Bundesgeschäftsstelle der Freien Demokraten (Hrsg.): Wiesbadener
Leitlinien liberaler Medienpolitik. Bonn o.J. (1973)

Vorschlag der Kommission des FDP-Landesverbandes Nordrhein-
Westfalen zur Novellierung des WDR-Gesetzes. In: epd/Kirche
und Rundfunk Nr.41 v. 18.6.75 (Dokumentation)

Vorstand der SPD, Abt. Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Massen-
medien. Außerordentlicher Parteitag '71' Bonn, o.J.

Anträge der Kommission "Massenmedien" beim SPD-Parteivorstand für den OR '85 zum Bereich Massenmedien (unveröffentlicht)

10. Sonstiges

Beschluß der Aufsichtsgremien des SWF zur Abstimmung vom 20.10.1972. Schreiben des Intendanten Hammerschmidt an den Intendanten der ARD und den 'ARD-Programmdirektor vom 9.11.1972

Entwurf einer Stellungnahme der Juristischen Kommission der ARD zum Fragenkreis "Mitbestimmung". Unterlage zur Arbeitssitzung der ARD am 25.10.1972

Gütjen, Klaus u.a.:

Gutachten zur Besetzung des Verwaltungsrates von Radio Bremen v. 16.7.1971 (unveröffentl. masch. Fassung)

Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes für den Norddeutschen Rundfunk (RFFU) (masch. Vert.)

Entwurf eines Personalvertretungsgesetzes der RFFU-Mitbestimmungskommission. In: Hörfunk-Fernsehen-Film, Nr.5/1970, S. 10

Tarifvertrag des NWDR, 1954 (Auszug), In: Der Rundfunk Nr. 26/27 1954, S. 3 ff.

Süddeutscher Rundfunk Stuttgart: Jahres- und Geschäftsbericht 1975

Der Hessische Ministerpräsident Staatskanzlei IV/5g 12/03 v. 6.12.72

Beschluß der Hessischen Landesregierung zur Rechtsaufsichtsbeschwerde des Niedersächsischen Ministerpräsidenten Alfred Kubel v. 24. Februar 1972

Umfrage zum Thema Rundfunkgebühr bei den Landtagen. In epd/Kirche und Rundfunk v. 6.4.74, Anlage zur Nr. 26

Selbstbestimmung, Fremdbestimmung. Modelle für Funkhäuser. Ein Gespräch zwischen Rudolf Ganz, Harry Pross und Reinhold E. Thiel, SFB-Manuskript 1969.

Lebenslauf

Am 10. Dezember 1943 wurde ich als Sohn des Journalisten Dr. Julius Schmidt und seiner Ehefrau Ingeborg, geb. Eisermann, in Le Chesnay/Frankreich geboren.

Nach Schulbesuchen in Augsburg, Bad Hersfeld, Berlin und Timmendorfer Strand, legte ich dort am Ostsee - Gymnasium im Februar 1963 die Reifeprüfung ab.

Von 1963 bis 1971 studierte ich an der Freien Universität Berlin zunächst Germanistik, Anglistik und Theater - wissenschaft, nach einem Hauptfachwechsel dann Publizistik, Politologie und Germanistik. Das Studium schloß ich am 14. Juli 1971 mit dem Magister-Examen ab.

Während des Studiums war ich als freier Rundfunk-Journalist tätig.

Von Oktober 1970 bis September 1971 war ich wissenschaftlicher Tutor am Institut für Publizistik und Dokumentationswissenschaft der FU Berlin; seit November 1971 bin ich dort wissenschaftlicher Assistent mit dem Schwerpunkt Medien - organisation/Kommunikationspolitik.

Verheiratet bin ich seit 1967 mit Irene Schmidt, geb. Hartmann; drei Töchter.

